PPP/PFI の実績についての考察
～行政改革につながる公民連携～

清原　邦洋

熊本市都市政策研究所　研究員

キーワード：公民連携、PPP、PFI、指定管理者制度、福岡市、熊本市

1　はじめに

1.1　研究の背景と目的

「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」（以下、「PFI 法」という。）が平成 11（1999）年 7 月に制定されてから、20 年が過ぎようとしている。いわゆる「官から民へ」の取り組みとして制定以来、PFI は公民連携（PPP）の手法の一つとして一定の成果を挙げてきた。国や地方公共団体の財政状況が厳しさを増す中、全国各地で公共施設の老朽化への対応として、施設の長寿命化対策・更新・統廃合が課題となってきて、これらの課題解決の手法の一つとして PPP/PFI の取組が注目を集めている。内閣府（民間資金等活用事業推進会議）が公表した「PPP/PFI 推進アクションプラン（平成 30 年改定版）」では、平成 25 年度から平成 34 年度までの 10 年間で 21 兆円の PPP/PFI の事業規模を達成することが目標とされている[1]。一方で、人口 20 万人以上の地方公共団体に対しては、「優先的検討規程」[2]の策定を要請するなど、PPP/PFI 事業推進に向けた地方公共団体への支援、体制整備の取り組みも進められている。

熊本市においても、平成 29（2017）年 3 月に「熊本市公民連携手法活用指針」を策定するなどして、PPP/PFI の導入を検討している。本研究は、熊本市における PPP の取組と、その実績を踏まえたものとして進めるが、その際、これまで全国で実施されてきた PPP（PFI・指定管理者制度）実績や、先進都市の取組事例との比較も行うことで、熊本市の特性や課題等を考察する。これにより、今後の熊本市における PPP/PFI 事業の進化を図るに当っての基礎資料となるものと考える。なお、本稿では基本的に「PPP/PFI」と表記するが、一部において「公民連携（PPP）」と表記することもある。

1.2　PPP/PFI の定義

まず PPP/PFI の定義について、根本（2011）は、わが国ではじめて PPP の用語が公式に使われたのは、経済産業省・経済産業研究所の「日本版 PPP 研究会」が平成 14 年に報告した「中間とりまとめ」においてであるとしている。それには「『民間でできることは、できるだけ民間に委ねる』との原則の下に、（中略）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開放（PPP）の推進を目指すものである。」と記され、同報告書内に示された図において、日本版 PPP（公共サービスの民間開放）の概念を規定する用語として、「民間委託（アウトソーシング・公設民営）」、「PFI」、「民営化」、「独立行政法人」の用語を見ることができ、アウトソーシングを超えたかなり広い概念として捉えられていた。また、東洋大学 PPP 研究センターでは、PPP を「狭義」と「広義」の 2 つに分けて定義している[3]。

さて、「熊本市公民連携手法活用指針」では PPP（Public Private Partnership：パブリック・プライベート・パートナーシップ）を以下のように規定している。「公民が連携して公共サービスの提供を行う手法で、PPP の中には、PFI、指定管理者制度、DBO 方式、さらに公的不動産の利活用等が含まれるとし、PPP のうち、PFI（Private Finance Initiative：プライベート・ファイナンス・イニシアティヴ）は従来、国や地方公共団体が行っていた公共事業（設計、建設、維持管理、運営等）を民間の資金や経営能力及び技術能力を活用して効率的かつ効果的に実施し、公共サービスを提供する事業手法[4]」である。さらに、同指針では「PFI 法等の趣旨に則り、公共施設の整備、維持管理、運営において民間の資金、経営能力及び技術能力を活用するものを導入検討の対象」としている。このことから、本稿に

おいても同指針に則り、「公共施設の整備、維持管理、運営における民間との連携・活用」といった視点で PPP を論じていきたい。なお、図 1 では PPP と PFI の関係を示した。(図 1 にある主な事業手法の内容は、本稿末の表 7 に掲載しているので、参照されたい。)

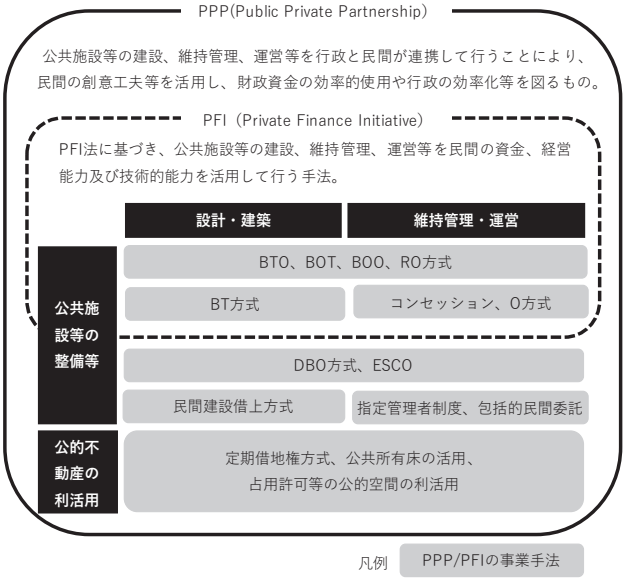


図 1　PPP と PFI の関係
(出典) 内閣府「PPP/PFI 手法導入優先的検討規程運用の手引き」(H29. 1)

1.3　本稿の構成と対象

本稿の構成をフローとして示すと図 2 のとおりである。2 章では、全国の PFI 実績や地方公共団体における指定管理者制度の実績状況を示す。3 章では、PPP/PFI の先進都市である福岡市の取組事例を紹介する。4 章では、熊本市の PPP/PFI に関するこれまでの取組経緯と体制を軸に状況を整理した上で、①福岡市の取組事例、②全国の PFI 実績件数、③政令指定都市の指定管理者実績件数と比較分析を行い、その特性や課題を抽出する。5 章では、先進都市の取組事例からの示唆も含め、PPP/PFI 事業の実施を検討するにあたって、方向性の基礎となる知見を提示し、6 章で、今後の課題等について述べる。

2　PFI・指定管理者制度の全国実績

PFI 法に続き、指定管理者制度も導入から 15 年が経過し、全国では様々な事業が展開されてきた。そこで、まずは「PFI 及び指定管理者制度」の 2 つについて実績を確認する。

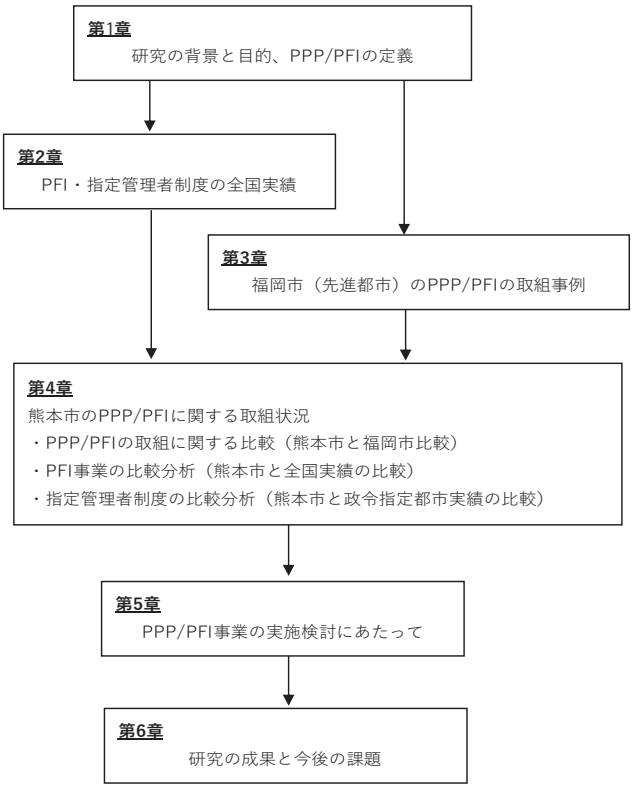


図 2　本稿の構成フロー

2.1　全国の PFI 事業の実績概観

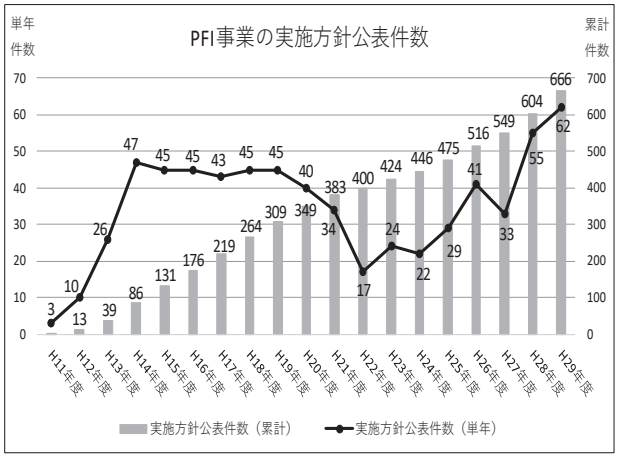
まず PFI 事業の実績については、民間資金等活用事業推進委員会計画部会[5]が平成 31 年 2 月に公表した「PPP/PFI 推進アクションプラン前半期レビュー」を基に確認する。

PFI 法の施行後 3 年目の平成 14 年度には 47 件の実績を挙げるまでに至るなど、PFI 事業は制度開始から順調に件数を伸ばし続けた。その後も、PFI に関する制度やガイドライン等の環境整備が進められ、平成 14 年度から平成 20 年度までは 40 件を超える安定的な実績で推移していたが、平成 21 年度頃から実績件数の下降が見られるようになり、平成 22 年度には 17 件にまで落ち込んだ。

金谷 (2014) [6]はその要因として、二点をあげている。少し長いが引用しておこう。「第一には外的要因があり、国や地方公共団体の一層の財政逼迫やリーマンショック等に伴う景況低迷により、我が国 PFI の主たる対象であった公共施設整備事業自体の減少、公共側の一層の予算抑制、民間側の事業参画意欲減退等を招き、PFI 事業環境を沈滞させることとなった。そして第二は PFI 自体の要因で、それまでの PFI 事業がもたらした諸問題の存在にある。具体的には①病院 PFI 事業等におけるトラブルの続出、②実務上の未解決課題の顕在化 (官民の適切な意思疎通、事業環境変化、技術進捗への対応、リスクマネジメント)、③官民双方の PFI

実務負担感の増大、④市民、議会等地域社会における忌避感、等の諸問題」としている。

その後、国においては平成 23 年の「新成長戦略」、平成 25 年の「日本再興戦略」に PPP/PFI の拡大・推進を掲げた上で、同年「PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプラン」（平成 28 年には「PPP/PFI 推進アクションプラン」に見直し）を公表。同 27 年には「多様な PPP/PFI 手法導入を優先的に検討するための指針」が公表されるなど、PFI の環境整備や地方公共団体への支援等が一層進められることとなり、PFI 事業の実績も徐々に回復をみ、平成 29 年度には過去最高の 62 件となっている。なお、図 3 に PFI 事業の年度別件数（実施方針公表件数）を示した。



※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PFI法に基づいた事業の数であり、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。

図 3　PFI 事業の年度別件数（実施方針公表件数）
（出所）内閣府「PPP/PFI 推進アクションプラン前半期レビュー」（平成 31 年 2 月）

2.2　地方公共団体の指定管理者制度の導入実績

次に、指定管理者制度の実績については、総務省の「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査」を基に全国の地方公共団体の実績を確認する。

平成 15 年の地方自治法の一部改正（平成 15 年 9 月施行）[7]により、「指定管理者制度」が導入された。その間、導入件数は着実に増加しており、指定管理者制度は一定の成果をあげてきたといえるが、近年、その導入実績に頭打ち現象がみられるようになってきている。「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査」によると、平成 30 年 4 月 1 日現在、地方公共団体において 76,268 施設で指定管理者制度が導入されている。これは平成 27 年 4 月 1 日現在の前回調査から 520 施設が減少した結果である[8]。なお、表 1 に平成 30 年 4 月 1 日現在の地方公共団体における指定管理者制度の施設別導入状況を示した[9]。また、図 4 には地方公共団体における指定管理者制度の実績件数の推移を示した。

表 1　地方公共団体における指定管理者制度の施設別導入状況（平成 30 年 4 月 1 日現在）

件数：施設 割合：%	都道府県		指定都市		市区町村		全体	
	件数	割合	件数	割合	件数	割合	件数	割合
レクリエーション・スポーツ施設	539	7.9%	917	11.4%	13,507	22.0%	14,963	19.6%
産業振興施設	143	2.1%	133	1.7%	6,198	10.1%	6,474	8.5%
基盤施設	5,367	78.4%	3,548	44.0%	17,297	28.2%	26,212	34.4%
文教施設	517	7.6%	1,324	16.4%	13,587	22.1%	15,428	20.2%
社会福祉施設	281	4.1%	2,135	26.5%	10,775	17.6%	13,191	17.3%
計	6,847	100.0%	8,057	100.0%	61,364	100.0%	76,268	100.0%

※平成30年4月1日現在における各地方公共団体の指定管理者制度の導入状況等に関し、「指定管理者制度の運用について」（平成22年12月28日総行経第38号）に係る項目等について調査したもの

（出所）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」の概要を筆者が一部加工して転載

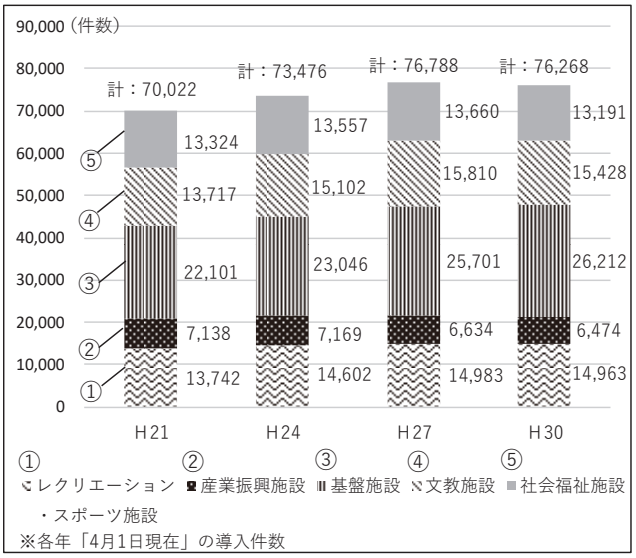


図 4 地方公共団体における指定管理者制度の実績件数推移
（出所）総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」の概要を筆者が一部加工して転載

3　福岡市の PPP/PFI の取組事例

全国的に PFI 事業の実施が増す中、福岡市は「福岡 PPP プラットフォームの設置」、「PPP ロングリスト・ショートリストの公表」、「PPP/PFI 事業における地場企業の参画推進」など、様々な取組を展開している。これらは、今後、PPP/PFI の実施を検討するにあたって参考になるものと考え、その具体について調査を行った。

3.1　福岡市の PPP/PFI 事業推進の経緯

福岡市が PPP/PFI 事業に積極的に取り組んだ背景には、全国の地方公共団体に共通する課題である「公共施設の老朽化」の問題がある。福岡市の市有施設は、高度経済成長期や昭和 46 年の政令指定都市移行により、行政需要が拡大した昭和 40 年代から 50 年代にかけて集中的に整備した施設等が多数あり、その半分以上が築 30 年（平成 28 年 3 月末時点）を経過している。これらの施設は長寿命化の取組を進める一方で、今後、大量更新が到来することが予想され、限られた財源で将来にわたり持続可能な財政運営を目指した取組みを進めていく必要にせまられている[10]。

福岡市における初の PFI 事業は平成 12 年 3 月に実施方針を公表した「福岡市臨海工場余熱利用施設整備事業」（以下、「タラソ福岡事業」という。）であった。タラソ福岡事業は、ごみ焼却処理施設「臨海工場」を建設するにあたり、ごみ処理から生じた熱エネルギーを利用した運動施設を PFI（BOT）で整備したもので、平成 14 年 4 月に供用を開始した。しかし、供用開始から 2 年 8 ヶ月後の平成 16 年 11 月に SPC[11]が経営破綻し、約 4 か月間の施設閉鎖となり、施設を再開したのは平成 17 年 4 月であった。SPC の経営破綻による営業停止は国内初であった。その後、平成 17 年 5 月に「福岡市 PFI 事業推進委員会」からタラソ福岡事業の経営破綻に関する調査報告書が出され、その報告書の中で様々な課題や PFI 事業の推進のための提言がなされている。

このタラソ福岡事業以降、いくつかの事業検討を経て、①「PPP の対象事業や検討方法、選定基準について事業手法の決定方法があいまいで、市として統一的な考え方やルールがなかったこと。」②「専門的知識の不足など、事業所管課のみの対応では限界であり、事業手法の検討にあたり、様々な視点からの横断的検討が不足するなど、全庁的な事業手法の枠組や PPP 事業の支援体制が未整備であったこと。」③「PFI は全国的に大手企業が受注しており、福岡市にある多くの地場企業が PPP 事業の経験がなく、PPP に関するノウハウが乏しく参画が困難であったこと。」を主な課題として整理し、福岡市が PPP/PFI 事業における様々な取組を展開し始めたのは、平成 23 年頃からである。福岡市では前述の各課題を踏まえ、次のとおり対策を講じることとした。

3.1.1　統一的な考え方やルールの策定

福岡市では、平成 24 年 3 月に「官民協働事業（Public Private Partnership）への取組方針～行政と企業の協働による公共建築物整備の仕組みづくりに向けて～」を策定した。この取組方針には PPP の対象事業とする施設を「一般建築物」と定め、さらに「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）」、「VFM が 0%以上あること」など、対象事業や適用要件等を明確に規定した。加えて、「全庁的な事業の推進体制」、「事業者の募集・選定に関する考え方」、「PPP ロングリスト・ショートリストの作成」、「民間提案等への対応」など、PPP に取り組む上での基本的な考え方などがとりまとめられている。策定後はこの取組方針に沿って PPP/PFI 事業の推進が図られている。

3.1.2　支援体制の構築

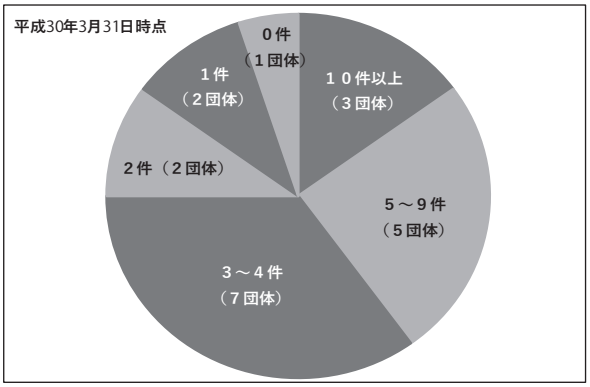
福岡市では、PPP/PFI 事業推進における組織的な支援体制の整備を図ることを目的として、平成 23 年度に財政局アセットマネジメント推進部による支援体制を構築、翌 24 年度には部内に「大規模事業調整課（現在の大規模施設調整課）」を設置した。大規模施設調整課では、各組織が所管する公共施設（一般建築物）の更新等を検討する際に、その事業手法やスケジュール、実施方針の作成等に関して全庁横断的な調整・支援を行うなど、庁内におけるコンサルタント的な役割を担っている。

さらに、事業手法の検討や契約条件、モニタリングなど PPP 特有の専門性が高い業務について、各事業所管局に技術的な助言や支援を行う「最適事業手法検討委員会」を設置し、庁内の PPP/PFI の推進体制強化を図っている。

3.1.3　地場企業の参画推進

地場企業の PPP/PFI に関するノウハウの習得に対しては、地場企業が集まり PPP/PFI をテーマとしたセミナー等を継続的に実施する官民連携の共通基盤として、平成 23 年 6 月に「福岡 PPP プラットフォーム」を設置した。地場企業の PPP/PFI に関するノウハウの習得、福岡市の PPP/PFI 事業の情報提供など、官民が意見交換を行える機会を作ることで、地場企業の PPP/PFI 事業への参画促進を図っている。

「福岡 PPP プラットフォーム」や「最適事業手法検討委員会」などの主な取組の詳細については後述するが、このように福岡市では様々な取組や体制整備等を行っており、その取組は PPP/PFI における先進的な取組事例として注目を集めている。なお、福岡市は平成 30 年 3 月 31 日時点で 13 件の PFI 事業を実施しており、これは政令指定都市の中ではトップクラスの実績件数となっている。図 5 には政令指定都市における PFI 実施件数を示した。



※件数、実施団体ともにH11からの累計数

図5　政令指定都市におけるPFI実施件数
（出所）内閣府「PPP/PFI推進アクションプラン前半期レビュー」

3.2　福岡市のPPP/PFIに関する取組の特性

ここでは福岡市の取組の特性を明らかにするために、「福岡PPPプラットフォーム」、「最適事業手法検討委員会」、「PPPロングリスト・ショートリスト」、「民間提案等制度」の4つの取組の特徴をみていきたい。

3.2.1　福岡PPPプラットフォーム

「福岡PPPプラットフォーム」は、地場企業のPPPに関するノウハウ習得と事業参画に向けた競争力強化を図るため、平成23年6月に設置されたものである。その活動の内容は、公共建築物の整備・運営に関連する地場企業が集まり、①「他都市の事例研究などを通した企画提案力や事業遂行力の向上」、②「異業種間ネットワークの形成」、③「福岡市の個別事業に関する情報提供と意見交換」など、PPP/PFIをテーマとしたセミナー等を継続的に実施する官民連携の「常設の場」としている。

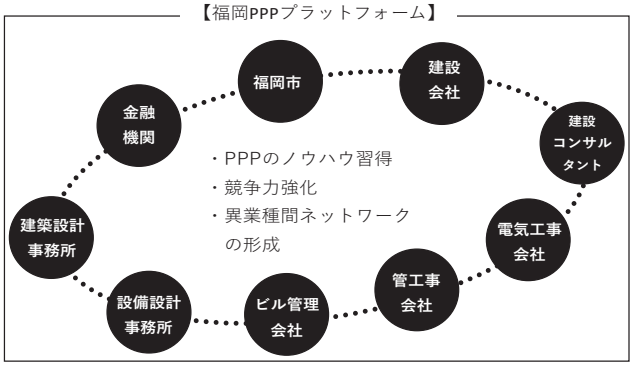


図6　福岡PPPプラットフォームの設置・運営
（出所）福岡市「官民協働事業（PPP）への取組方針」を筆者が一部加工して転載

地場企業により構成されたグループから、付加価値の高い公共サービスや活力ある地域社会の形成に資する事業提案がなされ、福岡市が発注するPPP事業の受注と事業展開が実現することを目指していることから、福岡PPPプラットフォームへの参加は、「福岡市内に本店を置く公共建築物の整備・運営に関連する企業」と参加資格を設けている。

プラットフォーム設置直後は、PPP事業に対する経験やノウハウが乏しい地場企業もあったことから、PPP/PFIの基礎知識の習得や先進事例研究の紹介など、事業参画の機運醸成を図るためのテーマを中心にセミナー等を開催していたが、平成26年度頃からは福岡市のPPP/PFIに関する個別事業を対象とした「官民の意見交換」が中心のセミナーに移行した。事業化を予定しているPPP事業については、1日目に個別事業の全体セミナーを行い、2日目に希望する企業と「1対1の官民対話」を行うなど、できる限り企業との対話の場を設けることとしている。福岡PPPプラットフォームは設置から7年近くが経ち、現在は「勉強会」から「個別事業についての官民対話の場」としての役割が大きくなってきており、「事業案件の早期の情報提供の場」として活用される機会が多くなっている。図7には福岡PPPプラットフォームの運営フェーズを示した。

「福岡PPPプラットフォーム」には、毎回50～70の企業が参加しており、平成23年の設置から平成29年度までの参加企業数は247社（のべ1,490社）を数えている。

なお、「福岡PPPプラットフォーム」の開催にあたっては、九州PPPセンターが開催する「九州PPPセンター・プラットフォーム連携セミナー」と連携を図りながら運営を行っている。九州PPPセンターは、国立大学法人九州大学の特定関連会社である㈱産学連携機構九州（九大TLO）に設立された九州初の地域密着型PPP推進拠点で、官民連携の取り組みに関する様々な支援を行っている。福岡PPPプラットフォームが地場企業向けに、基礎知識等の習得や官民対話を目的にしているのに対し、九州PPPセンターでは事業参画を目指す企業向けに、実践的な演習や企業ネットワーク形成等のステップアップ型の事業を展開するなど、福岡市と九州PPPセンターで役割を分担しながらプラットフォーム等の取組を展開している。また、福岡市では九州PPPセンターへ職員を派遣するなど、日頃から九州PPPセンターと連携を図りながら取組を進めている。

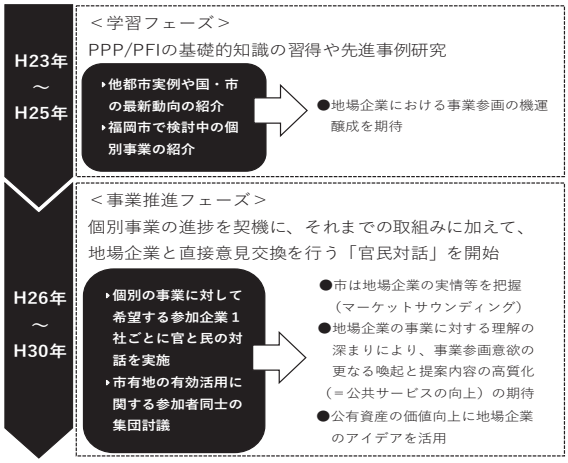


図７　福岡 PPP プラットフォームの運営フェーズ

（出所）福岡市提供資料

3.2.2　最適事業手法検討委員会

全庁統一的な観点から、専門的に PPP に取り組むための検討体制として、平成 23 年 4 月に「最適事業手法検討委員会」が設置された。この委員会は「学識経験者、福岡市の財政、資産活用、営繕計画、総合政策、地域まちづくり等の各制度所管課長級の職員、PFI 等の事業経験を有する職員」で構成され、実務経験面と各制度面からの両視点で検討を行う組織となっている。

最適事業手法検討委員会では、各事業の基本構想や基本計画の策定、事業実施等の各段階において、事業スキームの妥当性や事業手法に関して、専門的な意見を聴取し、最適な事業手法の検討、円滑な事業実施に関する助言、支援を行っている。図 8 に最適事業手法検討委員会の各段階における支援について示した。

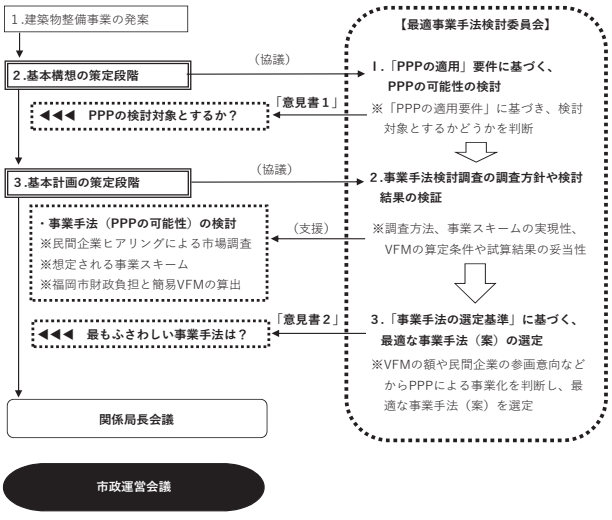


図８　最適事業手法検討委員会の支援

（出所）福岡市「官民協働事業（PPP）への取組方針」

3.2.3　PPP ロングリスト・ショートリスト

「PPP ロングリスト・ショートリスト」は、「福岡市政策推進プラン」に掲載されている施設整備を伴う事業の中から、将来的に PFI をはじめとした PPP による事業手法検討の可能性が考えられる事業を「PPP ロングリスト」に、PPP/PFI による事業化の可能性がある事業のうち、その年度に事業手法の検討調査やアドバイザリー等業務委託など、予算措置が行われている事業を「PPP ショートリスト」に掲載し、毎年度当初に（必要に応じ 10 月にも）公表している。

「PPP ロングリスト・ショートリスト」は、PFI 法施行からわずか 2 年後の平成 13 年度から作成されており、早期から始められた福岡市独自の取組となっている。早い段階から民間事業者等に情報提供をすることが、民間事業者の事業参画の準備や民間発案・提案を促すためにも重要と捉え、平成 13 年度以降、毎年度事業リストを公表している。

この「PPP ロングリスト・ショートリスト」は、国土交通省土地・建設産業局が公表している「公的不動産（PRE）の民間活用の手引き（平成 30 年 3 月）」の中でも、「公共側の関心の度合いや民間活用事業の必要性・緊急度等について判断の目安となる情報を民間に提供することは有益であると考えられます。」と紹介されるなど、高い評価を得ている[12]。図 9 に PPP ロングリスト・ショートリストについての位置関係のイメージを示した。

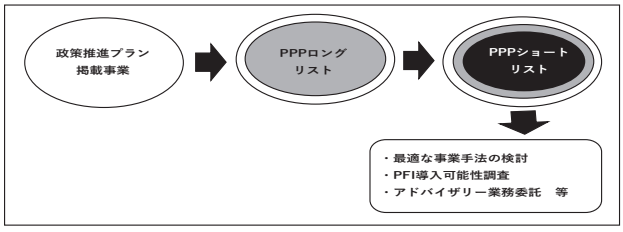


図9　PPP ロングリスト・ショートリストの位置関係のイメージ

（出所）福岡市提供資料を筆者が一部加工して転載

3.2.4　民間提案等制度

「民間提案等制度」は、平成 23 年度の PFI 法改正を受け、事業の初期段階から、民間事業者の創意工夫やノウハウ、アイデアを広く受け付ける制度となっており、福岡市では民間提案等を積極的に受け付ける体制を整備するとともに、PPP の取組推進に資することを目的に「PPP/PFI 民間提案等ガイドブック」を作成している。

福岡市の民間提案等制度には「民間提案」と「民間発案」があり、「民間提案」は、PFI 法第 6 条の規定に基づき、「PFI 事業を実施しようとする民間事業者が行う PFI 事業実施方

針案の策定に関する提案」のことをいい、公共に代わって、事業概要、事業スキーム、公共サービスのアウトプット等を検討した上で、提案してもらう必要があり、提案レベルは専門的で高度なものとなる。「民間発案」は、PFI 法改正前の、内閣府の旧ガイドラインにおいて想定していた、「民間事業者からの PFI 事業の任意の提案」であり、福岡市では法に基づかない任意の提案についても、PPP も含め積極的に対応することとしている。提案レベルは、アイデアや構想など、民間提案と比較すると容易なものとなる[13]。

民間提案・民間発案ともに、提案等が採用された時のインセンティブは設けられていないが、実際、「民間発案」がきっかけでPPP 事業に結びついたものもあるという。なお、表 2 に民間提案と民間発案に関する主な内容を示した。

表 2　民間提案と民間発案の主な内容

	民間発案 （PFI法に基づかない任意の発案）	民間提案 （PFI法第6条に基づく提案）
受付 対象事業	PPPロングリスト掲載の事業の他、 福岡市政策推進プラン掲載の事業	PPPショートリスト掲載の事業
受付 提案内容	PPP事業化に向けたアイデアの提案 ※実施手法、事業計画、民間ノウハウ等	PFI事業の実施方針案の提案 ※ただし、実施方針が公表された事業は除く
募集開始	PPPロングリスト公表時より受付開始 受付期限はなし（随時受付） ※PPPロングリストは毎年4月に公表 ※随時受付は平成27年11月より運用開始	PPPショートリスト公表時より受付開始 受付期限は6月末まで ※PPPショートリストは毎年4月に公表
提案受付 最終期限	PPPショートリスト掲載前まで	PFI事業の基本計画策定時まで

（出所）福岡市提供資料を筆者が一部加工して転載

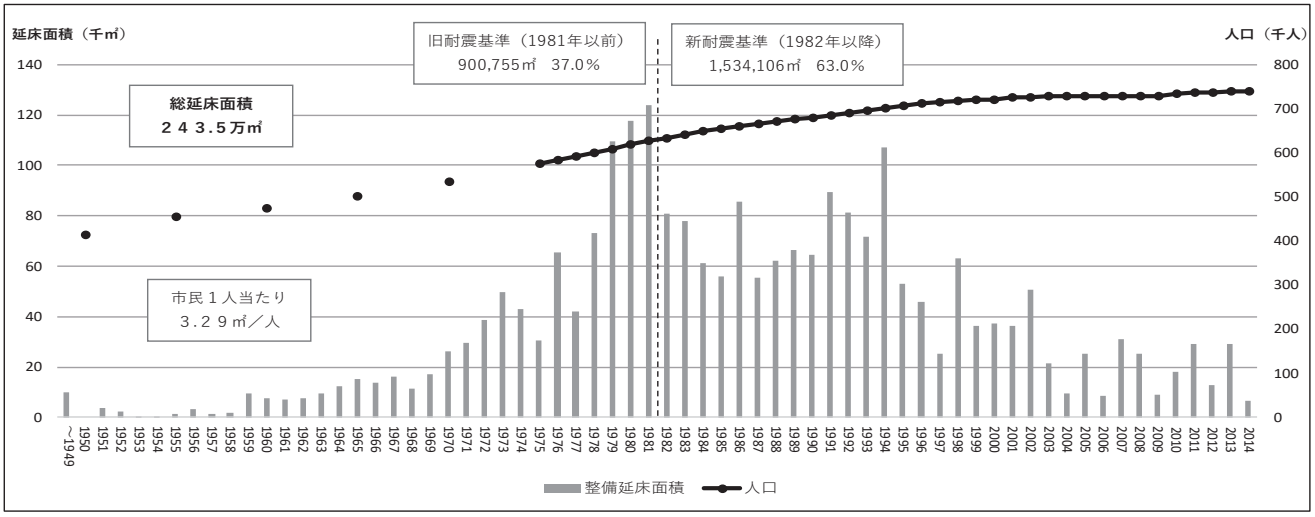
4　熊本市の PPP/PFI に関する取組

さてそこで、熊本市のこれまでの PPP の取組や実績を確認するとともに、その取組や実績について他公共団体等と比較分析することで、その特性を明らかにするとともに、これからの課題等を提示してみたい。

4.1　熊本市の公共施設等の状況

熊本市では、昭和 50 年代を中心に、庁舎、学校、市営住宅等の公共建築物を整備しており、加えて、道路、下水道などのインフラについて、合併等により拡大する地域を対象に整備を進めてきた。一方で、建設後 30 年を経過した建築物が全体の約 48.3%[14]を占めるなど、これまで整備してきた公共施設の老朽化が進行している。図 10 に熊本市の公共施設における年度別整備延床面積を示した。1970 年後半から 80 年代にかけて大量の施設整備が行われており、今後、多くの公共施設が一斉に改修・更新等を迎えることが見込まれることから、それらの施設が PPP/PFI による整備対象の最大分母と想定される。

人口減少・少子高齢社会が進展する中、財政状況においても、歳出面では社会保障関係経費の増加や熊本地震からの復旧・復興、被災者の生活再建など、当面の間、多額の経費が必要となることが見込まれる状況であり、また、歳入面では市税や地方交付税等の一般財源の大幅な増加を見込むことは困難な状況となっている。そのような中、今後、大幅な増加が見込まれる公共施設の改修・更新費用を確保するためには、施設関連の投資額の抑制と平準化が必要であることから、平成 29 年 3 月に「熊本市公共施設等総合管理計画」を策定した。資産総量の適正化や施設の長寿命化を図るとともに、施設の統廃合や施設運営に要する総コストの抑制・削減に向けた取組を推進していくこととしており、取組の一つとして、民間の資金やノウハウを活用した PPP/PFI 手法の導入を推進していくこととなっている。



※グラフは熊本市の市有施設のうち「学校教育系施設、市民文化系施設、スポーツ・レクリエーション系施設、子育て支援施設、医療施設、公園、その他、市政住宅、社会教育系施設、産業系施設、保健・福祉施設、行政系施設、供給処理施設、病院施設」の延床面積で構成

図 10　熊本市の公共施設における年度別整備延床面積（公共施設）

（出所）熊本市公共施設等総合管理計画P9 図表　年度別整備延床面積（公共施設）を筆者が一部加工して転載

4.2 PPP/PFI についてのこれまでの取組

熊本市は平成 16 年 12 月に「熊本市 PFI 活用指針」を策定した。熊本市初の PFI 事業は、平成 17 年 3 月に実施方針を公表し、平成 20 年 4 月から供用が開始された「熊本市総合保健福祉センター整備運営・PFI 事業」である。そして同年 9 月に「熊本城桜の馬場観光交流施設整備運営事業」の実施方針を公表することで、これまでに 2 件の PFI 事業が実施されてきた。図 5 の政令指定都市における PFI 実施件数（平成 30 年 3 月 31 日時点）にも示したとおり、熊本市の PFI 実績は政令指定都市（20 市）の中でも少ない実施件数である。

また、PFI 以外の PPP 事業としては、DBO 方式による「下水汚泥固形燃料化事業」と「西部環境工場代替施設整備運営事業」の 2 件を実施しており、施設整備を伴う PPP/PFI 事業は全体で計 4 件の実績となっている。なお、表 3 に熊本市の PPP/PFI 事業実績の内容を示した。

表 3　熊本市の PPP/PFI 事業実績の内容

事業名称	熊本市総合保健福祉センター整備運営・PFI事業	熊本城桜の馬場観光交流施設整備運営事業	下水汚泥固形燃料化事業	西部環境工場代替施設整備運営事業
事業主体等	SPC	SPC	SPC	SPC
事業方式	PFI（BTO方式）	PFI（BTO方式）	公設民営（DBO方式）	公設民営（DBO方式）
選定方式	総合評価一般競争入札	公募型プロポーザル	総合評価一般競争入札	総合評価一般競争入札
設計・施工期間	H18.3～H20.3	H21.9～H23.2	H23.3～H25.3	H24.4～H28.2
管理運営期間	H20.4～H40.3	H23.3～H43.3	H25.4～H45.3	H28.3～H48.3
供用開始時期	H20.4	H23.3	H25.4	H28.3

※SPC：特別目的会社（Special Purpose Company）は、ある特別の事業を行うために設立された事業会社

（出所）熊本市資料より筆者作成

一方、国において「経済財政運営改革の基本方針 2015」（平成 27 年 6 月 30 日閣議決定）で、「PPP/PFI の飛躍的拡大のためには、公的負担の抑制につながることを前提としつつ、PPP/PFI 手法について、地域の実情を踏まえ、導入を優先的に検討することが必要」とされた。このような背景に鑑み、「熊本市財政状況の改善」、「良質な公共サービスの提供」、「中心市街地活性化などのまちづくりへの貢献」を目的に、それまでの「熊本市 PFI 活用指針」を「熊本市公民連携手法活用指針」に名称を改め、公民連携の積極的な導入を推進することとされた。「熊本市公民連携手法活用指針」は、PPP/PFI の対象施設や事業スキーム、事業の検討基準、実施手順、事業の全体的な流れなどが記載されており、熊本市が PPP/PFI 事業を実施する際の手引きとなっている。

国が定める「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」[15]では、PFI を導入するにあたっての基本的事項が規定されているが、「熊本市公民連携手法活用指針」では、この基本的事項を PFI のみならず広く PPP にも適用するものであり、①「民間のノウハウ等と資金の活用」、②「VFM の達成[16]」、③「リスクの分担」の 3 つを PPP の特徴として示している。なお、表 4 に熊本市公民連携手法活用指針における PPP の特徴について整理した。

表 4　熊本市公民連携手法活用指針における PPP の特徴

①民間のノウハウ等と資金の活用
PPPは、従来、公共が実施してきた設計、建設、維持管理、運営を民間事業者が一括して実施し、公共は詳細な仕様を定めることなく、基本的な要件を定めた性能発注を行うことにより、民間事業者のノウハウや創意工夫を活用する。また、事業費の資金調達についても民間事業者が行うこととなる。
② VFMの達成
支払い（Money）に対して最も価値の高いサービス（Value）を提供するという考え方であり、同一のサービスならば、より低いコストで提供する、同一のコストならば、より質の高いサービスを提供することを意味し、PPPの導入の判断にあたっては、VFMが確保されているかどうかを確認する必要がある。
③リスクの分担
設計、建設から施設の維持管理・運営という長期に渡る公共事業の期間において、公共のみが担ってきた様々なリスクを適切に民間事業者に移転することで、VFMの極大化を図ることも重要なポイントの一つである。 PPPにおけるリスクの分担は、全てのリスクを民間事業者に移転すれば良いというものではなく、「リスクを最もよく管理することが出来るものが、当該リスクを分担する」という根本的な考え方に基づいて行う。 リスク分担の検討は、PPPにおける一般的なリスクに加え、各事業者特有のリスクを認識し、「最もリスクを適正に管理できるもの」にリスクを分担する。

（出所）「熊本市公民連携手法活用指針」を一部加工して転載

4.3 福岡市と熊本市の PPP/PFI の取組に関する比較

3 章において、福岡市の PPP/PFI の取組事例を紹介したが、熊本市と先進都市である福岡市の取組の差異を確認するため、ここでは「方針・ガイドライン等の策定状況」、「PPP プラットフォームの設置状況」、「民間提案制度等の取組状況」の 3 つの取組について比較することとする。

まず、「方針・ガイドライン等の策定状況」について、福岡市では PFI 法の施行後、すぐに PFI 事業に取り組んだ経緯もあり、平成 13 年 7 月には「福岡市 PFI ガイドライン（現在の PFI ガイドブック）」を策定した。その後、タラソ福岡

事業などの経験を踏まえ、平成24年4月には「官民連携(PPP)への取組方針」を策定している。熊本市では、平成16年12月に「熊本市PFI活用指針」が策定されたが、その後、PPPの指針である「熊本市公民連携手法活用指針」が策定されたのは平成29年3月であり、福岡市と比べるとPPPに関する方針等の整備状況は遅れていたといえる。

次に、「PPPプラットフォームの設置状況」について、福岡市では平成23年6月に「福岡PPPプラットフォーム」を設置し、民間事業者との官民連携の「常設の場」を設けていたのに対し、熊本市が「熊本市公民連携プラットフォーム」を設置したのは令和元年（2019年）8月となる。本プラットフォームは、内閣府及び国土交通省による支援事業である「PPP/PFI地域プラットフォーム協定制度」における協定先の一つに選ばれており、今後の取組が期待される。

最後に「民間提案制度等の取組状況」について、福岡市では「PPPロングリスト・ショートリスト」を毎年度公表するとともに、「民間提案」と「民間発案」を募集している。加えて、平成27年11月には「PPP/PFI民間提案等ガイドブック」を策定するなど、民間提案に対し積極的な取組を進めている。一方、熊本市では「熊本市公民連携手法活用指針」に民間事業者からの有益な提案を積極的に活用することが記されているものの、福岡市と比べると特筆すべき取組は行われていない状況となっている。なお、表5にPPP/PFIの取組に関する熊本市と福岡市の比較を示した。

表5　PPP/PFIの取組に関する熊本市と福岡市の比較

		熊本市	福岡市
実績件数	PFI（H30.3.31現在）	2件	13件
	指定管理者（H30.4.1現在）	407施設	414施設
PPP/PFIに関する方針・ガイドライン等の策定状況		・熊本市公民連携手法活用指針（H29.3策定） ※上記の指針は「熊本市PFI活用指針（H16.12策定）」を改定する形で策定されたもの	・福岡市PFIガイドライン（H13.7策定※現在のPFIガイドフック） ・官民連携（PPP）への取組方針（H24.4策定）
PPPプラットフォームの設置状況		・熊本市公民連携プラットフォームを令和元年8月に設置	・福岡市PPPプラットフォームを平成23年6月に設置
民間提案制度等の取組状況		・民間提案の募集を実施 ※過去（平成25～26年度）に、「熊本市公共サービス民間制度」を実施し、簡易提案を募集→民間委託可能な事業において詳細提案をいただき、民間委託に至った事業あり	・PPPロングリスト・ショートリストを毎年度公表し、PFI事業の実施方針を提案する「民間提案」と、アイデアを提案する「民間発案」の募集を実施 ・PPP/PFI民間提案等ガイドブック（H27.11策定）

（出所）筆者作成

4.4　PFI及び指定管理者制度における実績件数の比較

熊本市ではこれまでにPPP/PFI事業を4件(PFI事業2件、PPP（DBO方式）事業2件）実施してきた。また、指定管理者制度も平成17年度から導入している。ここでは熊本市がこれまでに取り組んだPPP/PFI事業について、その特性や課題等を明らかにするため、国及び地方公共団体等における実績との比較分析を行った。

比較分析にあたっては、制度開始から15年以上の実績がある、PFI及び指定管理者制度を比較する事業手法範囲とし、PFIについては内閣府のデータを基に全国のPFI事業（PFI実施方針公表）実績と比較した。また、指定管理者制度については、総務省の調査結果を基に、政令指定都市の平成30年4月1日現在の実績と比較分析を行うこととする。

4.4.1　PFI事業の比較分析

PFI事業は平成11年度から平成29年度までの間に、全体で666件の実施方針が公表（図3参照）されており、うち熊本市のPFI事業実施方針公表件数は2件のみとなっている。

(1)　熊本市実績と全国実績の年代別比較（PFI）

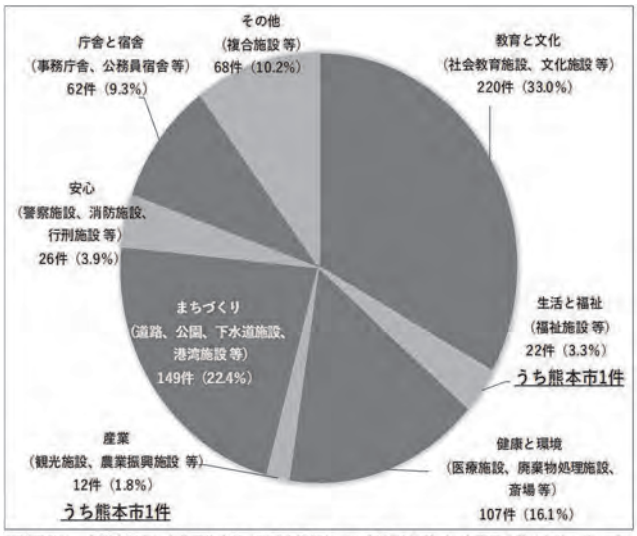
まず、年代別の実績件数を比較すると、熊本市が実施した初のPFI事業は、平成17年の「熊本市総合保健福祉センター」であり、PFI法施行後、各公共団体が積極的にPFI事業に取り組んでいた時期となる。この頃はPFI事業の実施方針件数も全体で年間40件を超えており、PFI事業の実施が多かった時期となる。また、平成20年の「熊本城桜の馬場観光交流施設」についても、実施方針の公表時期は全体的にPFI事業が減少に転じる前の時期であり、実施方針を策定している段階では、PFI事業は安定的に実施されていた時期であったと考えられる。しかし、図3のPFI事業の年度別実施方針公表件数で示したとおり、平成21年頃からは全体的にPFI事業の実施件数が減少することとなり、熊本市においても「熊本城桜の馬場観光交流施設」以降、PFI事業が実施されることはなかった。その後、コンセッション方式の導入や国の環境整備・支援体制の構築等により、平成26年頃から全体的に実施方針公表件数は復調してきたものの、熊本市ではその後もPFI事業が実施されることはなく、PFIの実績件数は2件のままとなっている。

(2)　熊本市実績と全国実績の施設分野別比較（PFI）

次に施設の分野別に実施方針公表件数をみると、全国的に実施件数が多い「教育と文化（33.0%）」、「まちづくり（22.4%）」、「健康と環境（16.1%）」において、熊本市の実施件数は0件となっており、逆に全国的に実施件数が少

ない「生活と福祉（3.3%）」で 1 件（熊本市総合保健福祉センター）、「産業（1.8%）」で 1 件（熊本城桜の馬場観光交流施設）の実績となっている。図 11 には、施設分野別の全国 PFI 事業実施方針公表件数を示した。

なお、「健康と環境（16.1%）」分野に属する廃棄物処理施設については、他公共団体において PFI 事業実績もあるが、熊本市では廃棄物処理施設である西部環境工場について、PPP（DBO 方式）により整備をしている。



※事業数は、内閣府調査により実施方針の組票を把握しているPFI法に基づいた事業の数であり、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。

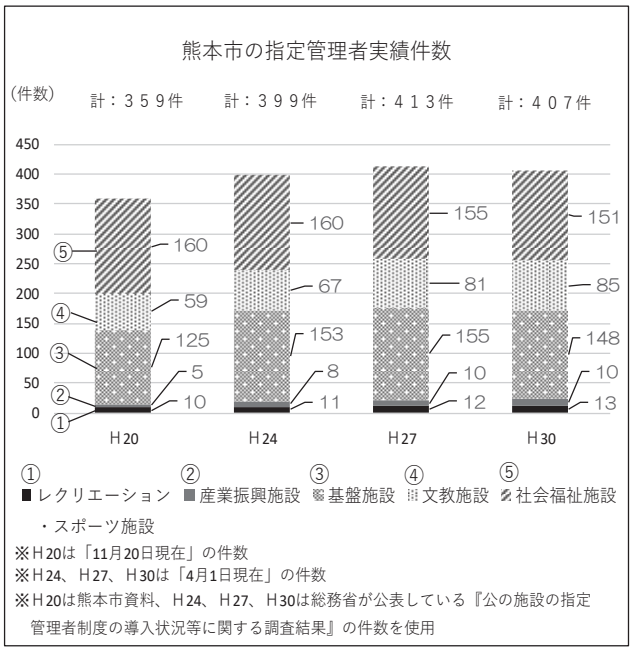
図 11　施設分野別の全国 PFI 事業実施方針公表件数
（平成 30 年 3 月 31 日現在）
（出所）内閣府「PPP/PFI 推進アクションプラン前半期レビュー」（2019 年 2 月）を筆者が一部加工して転載

4.4.2　指定管理者制度の比較分析

地方自治法の一部改正により、平成 15 年 9 月から「指定管理者制度」が導入されることとなったが、施行後 3 年以内（平成 18 年 9 月 1 日まで）は、従来の管理委託制度によることができる経過措置があったため、熊本市でも順次指定管理者制度への移行を実施し、平成 30 年 4 月 1 日現在、407 施設で指定管理者制度を導入している。

(1)　熊本市における指定管理者の導入実績推移

熊本市の指定管理者の導入推移を見ると、平成 20 年 11 月 20 日現在では 359 施設で指定管理者を導入していたが、平成 24 年 4 月 1 日現在には 399 施設となり、40 件の増加となった。これは「くまもと森都心プラザ」（平成 23 年築）のように新たに建築された施設や、既存施設を新たに指定管理者として導入した施設もあるが、大きく増加した要因は市町村合併（平成 20 年 10 月に富合町、平成 22 年 3 月に植木町、城南町と合併）であり、これら合併町の施設を指定管理者としたことで導入施設が増えることとなった。その後、指定管理施設が大きく増加することはなく、平成 24 年に 399 施設あった導入件数は、平成 27 年 4 月 1 日現在には 413 件と 14 件の増加があったものの、平成 30 年 4 月 1 日現在では 407 件となり、平成 27 年 4 月 1 日現在と比べると 6 件の減少となっている。なお、図 12 に熊本市の指定管理者導入施設件数の推移を示した。



※H20は「11月20日現在」の件数
※H24、H27、H30は「4月1日現在」の件数
※H20は熊本市資料、H24、H27、H30は総務省が公表している『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』の件数を使用

図 12　熊本市の指定管理者導入施設件数の推移
（出所）熊本市資料及び総務省『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』を筆者が一部加工して転載

(2)　熊本市実績と政令指定都市実績の施設分野別比較（指定管理者）

次に政令指定都市における施設分野別の指定管理者導入実績についての比較を表 6 に示した。これを見ると、熊本市の施設別の指定管理者導入実績割合と、政令指定都市全体の導入実績割合や割合の順位は、おおむね近い値となっている。

「社会福祉施設」について見てみると、熊本市は政令指定都市全体よりも高い割合（熊本市：37.10%、政令指定都市：26.50%）となっており、これは熊本市において施設数の多い「老人憩の家」に指定管理者を導入していることから熊本市では大きな割合となっている[17]。次に、「基盤施設」について見てみると、熊本市は政令指定都市全体よりも低い割合（熊本市：36.36%、政令指定都市：44.04%）とな

っている。「基盤施設」は、市営住宅等を指定管理者としている団体が多いことから全体的に高い割合となっているが、さらに一部の政令指定都市では駐車場や駐輪場、公園を指定管理としている団体もあることから、一部の政令指定都市において件数・割合が高くなり、全体的な割合を高くしたものと考えられる。次に、「レクリエーション・スポーツ施設」について見てみると、熊本市は政令指定都市全体よりも低い割合（熊本市：3.19%、政令指定都市：11.38%）となっている。これは野球場や体育館、プールなどのスポーツ施設を指定管理としている一部の政令指定都市が全体の割合を高めたものであり、熊本市でも一部スポーツ施設においては指定管理としているものの、直営による施設のほうが多いため低い割合になっているものと考えられる。

ただし、政令指定都市の導入実績については、団体ごとに施設数や指定管理の導入実績数、施設の管理方針等には違いがあるため、表 6 に示したように、各政令指定都市の指定管理の実績件数には大きな差が生じている。今後は、各政令指定都市の管理施設や指定管理導入状況等をさらに細分化して分析するとともに、その地域の実情に応じた制度の導入について検討していく必要があると考える。

表6　各政令指定都市における施設分野別の指定管理者導入実績（平成 30 年 4 月 1 日現在）

	札幌市	仙台市	さいたま市	千葉市	横浜市	川崎市	相模原市	新潟市	静岡市	浜松市	名古屋市	京都市	大阪市	堺市	神戸市	岡山市	広島市	北九州市	福岡市	熊本市	合計	割合	うち熊本市割合
レクリエーション・スポーツ施設	40	77	16	78	72	15	22	116	30	46	44	54	72	4	36	34	41	81	26	13	917	11.38%	3.19%
産業振興施設	5	4	0	6	0	5	2	12	10	4	6	2	4	2	6	12	8	30	5	10	133	1.65%	2.46%
基盤施設	170	155	58	3	477	12	97	137	80	141	175	53	166	138	509	176	416	116	321	148	3,548	44.04%	36.36%
文教施設	68	12	33	67	183	21	13	28	46	45	295	48	67	4	49	87	117	32	24	85	1,324	16.43%	20.88%
社会福祉施設	143	142	141	23	205	159	20	174	52	22	52	234	47	3	323	59	55	92	38	151	2,135	26.50%	37.10%
計	426	390	248	177	937	212	154	467	218	258	572	391	356	151	923	368	637	351	414	407	8,057	100%	100%

※平成30年4月1日現在における各地方公共団体の指定管理者制度の導入状況等に関し、「指定管理者制度の運用について」（平成22年12月28日総行経第38号）に係る項目等について調査したもの

（出所）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」から筆者作成

4.5　小括

本章では、全国の PFI 事業の実績件数や、政令指定都市の指定管理者導入実績について比較分析を行ったが、その実績件数や導入施設分野、手法等については、地方公共団体ごとにも違いがあることがわかった。

熊本市では、PFI 事業において特に実施件数や施設の種類など、他の公共団体と大きな違いがあることが明らかとなった。これまで全国的に実施件数が多い施設分野における PFI 実績がないことから、今後は全国的に PFI 事業実績の多い「教育と文化」（学校施設やスポーツ施設等）や「まちづくり」（公営住宅等）などの施設分野において、PPP/PFI 事業の実施を検討できる可能性が十分にあると考えられる。

また、指定管理者の導入実績は、近年、その実績件数が増加しておらず、今後新たな施設が数多く建築されることも考えづらいことから、他政令指定都市の導入実績等を参考にしながら、既存施設において新たに指定管理者の導入を検討することが必要になってくる。ただし、PFI や指定管理者など PPP の導入を検討するにあたっては、管理施設の種類や管理件数、管理の範囲、管理方針等は都市により様々であるため、PPP を導入することがその施設にとって最適な手法となりえるかを十分に検討することが必要となる。

そのため、対象施設や事業の掘り起こしを行った上で、PPP プラットフォームやサウンディング調査[18]等を実施するなど、各事業の検討においては民間事業者等との情報共有、意見交換等の場を作り、議論することが重要になると考える。

一方で、近年の PPP/PFI の実施状況については、全体的に実施方針公表件数も増加していることから、各公共団体が実施した PFI 等の事業情報をオープンにすることで、その事業情報を他の公共団体が次の事業に生かすとともに、民間事業者にとってもビジネスチャンスとなるような情報共有の仕組みが必要とも考える。そのためには、比較分析を行う分類についても PPP の事業手法や対象施設、公共団体の規模など、より細やかに分類し比較分析することは、PPP/PFI 事業を推進するにあたり一定の意味があると考える。

今後さらなる分類の細分化を行い、PPP の事業手法と対象施設の関係性や事業運営状況、課題等を明らかにすることで、PPP/PFI 事業の推進やビジネスチャンスにつながるような様々な仕組みを検討する必要があると考える。

5 PPP/PFI 事業の実施検討にあたって

これまで、福岡市の取組事例の紹介や、熊本市における PPP/PFI 事業の取組、実績の比較分析について整理を行ってきた。最後に、先進都市である福岡市の取組事例から得られた示唆も交え、今後、PPP/PFI 事業の実施検討を行うにあたっての取組や体制、課題など、留意点を提示し、本稿を締めくくりたい。

5.1 ルール・体制づくり

PPP/PFI 事業を推進するにあたって、内閣府が行ったアンケートによると、特に地方公共団体においては「ノウハウが不足している。」ことが進まない要因の一つであった[19]。近年、PFI 事業の実績件数は増加しており、施設の種類や事業手法など、全国で様々な事例が蓄積されてきている。また、国及び地方公共団体においても各ガイドラインやマニュアル等の整備が進んでおり、それらを参考とすることで、PPP/PFI の事業手法や取組内容など、幅広い検討を行うことが可能になると考える。

また、PPP/PFI 事業を推進するにあたっては、取組方針や指針等に対象施設や適用要件、選定基準等を明記することで対象基準を明確にするとともに、その実施検討に関しては内部ルールを設けることも効果的な手法と考える。例えば、公共建築物の更新・改修等の事業検討を行うにあたっては、「PPP/PFI 等の手法を導入しない場合は、導入しない（できない）理由を明確にする。」、「事業の予算化にあたっては PPP/PFI 手法の検討を必須とする。」などの内部ルールを策定することで、PPP/PFI の実施検討の機会を設けるようにすることも手法の一つであると考える。

さらに、PPP/PFI を推進するにあたっては、公民連携（PPP）の専門組織（庁内横断的組織）があることも PPP/PFI 推進の一助になると考える。PPP/PFI を実施するにあたっては、関係法令や事業スケジュール、事業手法・計画の検討、業者選定など、各段階で様々な支援が必要となってくる。もちろん地方公共団体の規模や職員数等の関係で、専門組織を設置することが困難な地方公共団体もあるかと思うが、横浜市の「共創推進室」や福岡市の「大規模施設調整課」など、都市により事業範囲や支援内容は異なるものの、組織内に PPP/PFI について相談できる専門的組織があることは PPP/PFI の推進に寄与するものと考える。

このように行政組織内部において、PPP/PFI のルール・体制づくりが進むことは、PPP/PFI 事業を推進する上で大変有意義であるといえる。しかし、PPP/PFI を実施する際は、「財政負担の軽減」や「民間のノウハウを活用した公共サービス水準の向上」など、その目的を明確に持たなければ、いくらルールや体制を作ったところで大きな効果や継続的な取組にはつながらないと考える。職員が PPP/PFI の必要性を感じるとともに、PPP/PFI に取り組みやすい環境を整えることが必要であろう。

5.2 民間事業者（地場産業）との連携

平成 29 年度までに PFI 事業は全国で 666 件の実施方針が公表され、数多くの事業が実施されてきた。近年においては、PFI 事業で選定されたコンソーシアムに占める地場企業の数も大きくなってきているが、PFI 法が施行された直後は、一般的に大手企業で事業体が構成されていることが多く、地場企業の PPP/PFI 事業の参入によるノウハウの蓄積は乏しかったと考える。

そのような状況の中、地場企業等のノウハウ不足を補うため、官民交流の場を創ることは大変重要なことである。その一つが「PPP プラットフォーム」であり、前述の「福岡 PPP プラットフォーム」の事例にもあるように、地場企業が PPP/PFI に参画しやすくなるよう官民連携の「常設の場」を作り、行政と民間事業者が意見交換を行える「対話の場」を設ける取組は重要なことである。

一方で、PPP/PFI 事業を実施するにあたっては民間事業者の競争性を促すことも必要であり、公平性の観点からもプラットフォームへの参加対象を地場企業のみにするなど、参加条件等を設けるかはプラットフォームを設置する団体の方針によるところとなる。国土交通省では、平成 27 年度

から PPP/PFI に関する情報・ノウハウの共有・習得、関係者間の連携強化、具体的な案件形成を図るための「産官学金の協議の場」として、全国をカバーするよう地方ブロック単位（北海道、東北、関東、北陸、中部、近畿、中国、四国、九州・沖縄の 9 ブロック）で形成した「地方ブロックプラットフォーム」に取り組むなど、「PPP プラットフォーム」のあり方や運営については、それぞれの方針により異なるところとなる。

「PPP プラットフォーム」の設置検討を行うにあたっては、「PPP プラットフォーム」を作ること自体が目的にならないよう、「何のために、誰のためにやるのか」をしっかりと定めたうえで、その内容や参加資格などの条件等を検討し、PPP/PFI 事業を効果的に推進するための「PPP プラットフォーム」を設置・運営することが必要となる。また、「PPP プラットフォーム」以外にも、個別事業ごとにサウンディング調査を実施するなど、民間事業者との意見交換を行う手法は様々あるため、その事業や地域性に沿った最適な手法を検討していくことが必要となる。

5.3 情報発信と共有

次に情報発信と共有の必要性であるが、民間事業者は行政が抱える課題に対して、解決のための様々な技術やノウハウを持ってはいるが、行政側から「どのような施設（案件）を持っており、どのような課題を抱えているのか、どのような状況にあるのか」といったデータや情報が提供・公開されなければ、解決に向けた技術提案や積極的な事業参画は困難である。

平成 26 年 4 月に総務省から「公共施設等総合管理計画の策定要請」を受け、地方公共団体においても「公共施設等総合管理計画」の策定が進められ、加えて「施設白書」等による基礎データの公開など、以前と比べると施設等に関する情報の公開が進められている。

加えて、福岡市が実施している「PPP ロングリスト・ショートリスト」のように、事業実施の各段階において情報を公開し、民間事業者からの提案を募集することや、民間事業者に PPP/PFI 事業への参画の準備を促すことは重要なことであり、民間の資金・ノウハウを積極的に活用するには、より精度の高い情報を提供することが必要となってくる。

行政が抱える課題を早くから提供することは、民間事業者にとっても早期に課題解決のための検討に着手できることとなり、事業における技術やサービスの向上など、様々なビジネスチャンスにつながるのではないかと考える。

また、「民間提案制度」等を導入している地方公共団体では、提案事業者に対するインセンティブの付与についての課題もある。提案事業者に対して「インセンティブを与えない。」とする考え方もある一方で、インセンティブを付与する取組もあり、「民間事業者からの提案を促す」といった視点においては、提案を採用した際の提案事業者との契約や、入札時の評価に加点を行うなど、ある一定のインセンティブを付与することは、民間事業者からの積極的な事業提案や様々なアイデアを促す効果もあると考えられる。そのため、インセンティブの有無やその程度については、各事業単位で検討する必要があると考える。

ただし、民間事業者に提案を求めるにあたっては、提案事業者の資料作成等に関する負担の軽減や、民間事業者の技術・ノウハウの保護など、権利利益の確保等も十分に配慮することが必要である。

6 研究の成果と今後の課題

本稿では、PPP/PFI について先進的な取組事例などを確認してきたが、確認した取組はあくまでもその地方公共団体で実施されている事例であり、人口規模や施設数・施設分類、方針、課題など、地方公共団体が置かれている状況はそれぞれ異なるため、そのまま真似をしようとしても上手くいく保障はない。

PPP/PFI を推進していく上で、各先進事例を勉強し参考にすることは大変意義のあることと考えるが、これから PPP/PFI 事業の導入を検討する公共団体は、PPP/PFI の対象となる事業や施設、その地域の実情、企業状況等を把握した上で、その地域に合った取組を展開することが必要になると考える。加えて、PPP/PFI はあくまでも目的を達成するための手法（ツール）であり、実施すること自体が目的にならないよう、その事業にとって最善な手法を選択していくことが望ましい。

また、全国的に PPP/PFI 事業の実施件数が増加している中、そのノウハウを地方公共団体間で共有（事例の横展開）することは、PPP/PFI 事業の更なる推進につながっていくことと考える。特に、平成 15 年度頃に PFI 事業の実施方針を公表した事業は、事業期間が終了またはこれから事業期間終了を迎えることが予想され、事業期間終了後の更新等のあり方についても、その手法やノウハウ等が蓄積・共有されていくことが望ましい。

これらの事例が共有されることは、今後の PPP/PFI 事業

における行政と民間の連携手法やリスク分担、事業終了後の更新等の参考となり、PPP/PFI の更なる事業最適化の推進につながるものと考える。

最後に、全国の行政機関において老朽化した公共建築物等の更新は喫緊の課題であり、それを解決するための一つの手法として PPP/PFI は期待されており、加えて PPP/PFI の推進は民間事業者が公共マーケットに参入するビジネスチャンスにもつながることから、今後、PPP/PFI に関する情報が広く共有され、PPP/PFI が幅広く活用されるための環境整備が進められることを期待したい。

(参考文献・資料)

(1) 根本祐二 (2011)『PPP の枠組みについての考察 (1)』東洋大学 PPP 研究センター紀要

(2) 根本祐二 (2012)『PPP の枠組みについての考察 (2)』東洋大学 PPP 研究センター紀要

(3) 根本祐二 (2013)『PPP の枠組みについての考察 (3)』東洋大学 PPP 研究センター紀要

(4) 東洋大学 PPP 研究センター(2016)『公民連携白書 2016～2017』時事通信社

(5) 金谷隆正 (2014)「我が国 PFI　15 年の軌跡と今後の展望 (抄録) ～波乱展開から 今 新たなステージへ～」『日経研月報』(2014.5)

(6) 内閣 (2013)『PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプラン』

(7) 内閣府 (2015)『多様な PPP/PFI 手法導入を優先的に検討するための指針』

(8) 内閣府 (2015)『経済財政運営と改革の基本方針 2015 (平成 27 年 6 月 30 日閣議決定)』

(9) 内閣府 (2016)『PPP/PFI 推進アクションプラン』

(10) 内閣府 (2017)『PPP/PFI 推進アクションプラン (平成 29 年改定版)』

(11) 内閣府 (2018)『PPP/PFI 推進アクションプラン (平成 30 年改定版)』

(12) 内閣府 (2018)『民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針 (平成 30 年 10 月 23 日)』

(13) 内閣府 (2019)『PPP/PFI 推進アクションプラン前半期レビュー (平成 31 年 2 月)』

(14) 福岡市 (2014)『官民協働事業 (Public Private Partnership) への取組方針～行政と企業の協働による公共建築物整備の仕組みづくりに向けて (平成 26 年 4 月)』

(15) 福岡市 (2015)『PPP/PFI 民間提案等ガイドブック-公共建築物整備における PPP/PFI の取組推進に向けて- (平成 27 年 11 月)』

(16) 福岡市 (2016)『PFI ガイドブック (平成 28 年 5 月)』

(17) 新宿区新宿自治創造研究所 (2019)『研究所レポート 2018 No.2　公民連携 (PPP) の研究 (1) -公民連携 (PPP) の推進に向けて- (平成 31 年 3 月)』

(17) 熊本市 (2017)『熊本市公民連携手法活用指針 (平成 29 年 3 月)』

(18) 熊本市 (2017)『熊本市公共施設等総合管理計画 (平成 29 年 3 月)』

[1] 内閣府（2018）「PPP/PFI 推進アクションプラン（平成 30 年改定版）（平成 30 年 6 月 15 日民間資金等活用事業推進会議）」p. 1
https://www8.cao.go.jp/pfi/actionplan/pdf/actionplan2.pdf（平成 31 年（2019 年）4 月 19 日閲覧）

[2] 内閣府 「多様な PPP/PFI 手法導入を優先的に検討するための指針（平成 27 年 12 月 15 日民間資金等活用事業推進会議決定）」に基づく、「優先的検討規程」で、公共施設等の整備等に関する基本構想、基本計画等の策定や公共施設等の運営等の方針の見直しを行うに当たっては、多様な PPP/PFI 手法の導入が適切かどうかを、自ら公共施設等の整備等を行う従来型手法に優先して検討するための手続き及び基準等を定めたもの。
https://www8.cao.go.jp/pfi/yuusenkentou/pdf/shishin3.pdf（平成 31 年（2019 年）4 月 18 日閲覧）

[3] 根本（2011）pp. 20-21 によると、（狭義）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（地方公共団体、国、公的機関等）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。（広義）何らかの政策目的を持つ事業の社会的な費用対効果の憶測、および、もっとも高い官、民、市民の役割分担を検討すること。

[4] 熊本市（2017）「熊本市公民連携手法活用指針」p. 5 従来の公共事業では、資金調達、設計、建設、維持管理、運営等を公共が直接実施するため、それぞれに仕様を決定した上で、入札等によって一部を民間事業者に発注していたが、PFI では、公共が求める性能のみを定め、民間事業者の技術やノウハウ等を活用した提案を募集することで、質の高い公共サービスを目指す仕組みとなっている。

[5] 民間資金等活用事業推進委員会は、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第 85 条に基づき内閣府に設置された組織で、さらに同法第 86 条により「必要に応じ、部会を置くことができる。」とされている。

[6] 金谷（2014）p. 6

[7] 地方自治法の一部を改正する法律（平成 15 年法律第 81 号）

[8] 総務省ホームページ「『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』の概要」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000619284.pdf（令和元年 5 月 31 日閲覧）

[9] 公の施設の内容の例は、レクリエーション・スポーツ施設（体育館、武道場等、競技場（野球場、テニスコート等）、プール、海水浴場、宿泊休養施設（ホテル、国民宿舎等）、休養施設（公衆浴場、海・山の家等）、キャンプ場、学校施設（証明管理、一部開放等）等）、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）、基盤施設（公園、公営住宅、駐車場・駐輪場、水道施設、下水道終末処理場、港湾施設（漁港、コンテナ、旅客船ターミナル等）、冷延、霊園、斎場等）、文教施設（図書館、博物館（美術館、科学館、歴史館、動物園等）、公民館・市民会館、文化会館、合宿所、研修所（青少年の家を含む）等）、社会福祉施設（病院、診療所、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、児童クラブ、学童館等、保育園等）

[10] 福岡市「財政運営プラン（平成 29 年 6 月）」pp. 7-8
http://www.city.fukuoka.lg.jp/data/open/cnt/3/58717/1/zaiseiuneipuran.pdf?20170614141649（平成 31 年（2019 年）4 月 19 日閲覧）

[11] Special Purpose Company：特別目的会社 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、公募提案する協働企業体（コンソーシアム）が、新会社を設立して、建設・運江・管理にあたることが多い。

[12] 国土交通省「公的不動産（PRE）の民間活用の手引き～不動産証券化手法を用いた PRE 民間活用のガイドライン～（平成 30 年 3 月 国土交通省土地・建設産業局不動産市場整備課）」pp. 73-74
http://www.mlit.go.jp/common/001231397.pdf（平成 31 年（2019 年）4 月 19 日閲覧）

[13] 福岡市「PPP/PFI 民間提案等ガイドブック-公共建築物整備における PPP/PFI の取組推進に向けて-」p. 2
http://www.city.fukuoka.lg.jp/data/open/cnt/3/43018/1/20170401ppp_proposal_guide_v2.pdf?20190513162640（令和元年 6 月 5 日閲覧）

[14] 熊本市「熊本市公共施設等総合管理計画」（平成 29 年 3 月）P9

[15] 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（平成 11 年法律第 117 号）第 4 条第 1 項に基づき、特定事業の実施に関する基本的方針として定めるもの。
https://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/kaisei/pdf/h30kaisei_kihonhoushin.pdf（令和元年 6 月 5 日閲覧）

[16] VFM（Value For Money：ヴァリュー・フォー・マネー）：一般に、「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。従来方式での当該公共事業の事業期間全体を通じた公的財政負担額の現在価値と、PFI 事業として実施する場合の事業期間を通じた公的財政負担の見込額の現在価値を比較することにより算出される。

[17] 市内に住む 60 歳以上の方や老人クラブの会員の方等が使用できる施設で、高齢者の方のレクリエーションや集会等の交流の場として各地域で活用されている。

[18] サウンディングは、事業発案段階や事業化段階において、事業内容や事業スキーム等に関して、直接の対話により民間事業者の意見や新たな提案の把握等を行うことで、対象事業の検討を進展させるための情報収集を目的とした手法。（国土交通省「地方公共団体のサウンディング型市場調査の手引き」p. 1）

[19] PPP/PFI 推進アクションプラン前半期レビュー第 2 部政府における主な取組 (2) 各施策のレビューp. 67「PPP/PFI を導入検討するにあたってノウハウが不足していると回答した地方公共団体は全体の約 9 割（平成 30 年 9 月）」
https://www8.cao.go.jp/pfi/actionplan/pdf/actionplan_firsthalf_review.pdf（令和元年 6 月 5 日閲覧）

表7　PPP/PFI の主な事業手法の内容

類型			内容
PFIの事業方式（代表例）	新築型	BOT Build Operate Transfer	○民間が自ら資金調達を行い、施設を「建設」 ○民間が契約期間中「管理・運営」を行って資金回収 ○事業終了段階で、公共に施設の所有権を「移転」する
		BOO Build Own Operate	○民間が自ら資金調達を行い、施設を「建設」 ○民間が施設を「保有」し続けたまま、「管理・運営」 ○事業終了段階で、公共への施設の所有権「移転」を行わず、民間が保有継続もしくは撤去
		BTO Build Transfer Operate	○民間が自ら資金調達を行い、施設を「建設」 ○その後、施設の所有権を民間から公共に「移転」 ○民間が施設を「管理・運営」
		BT Build Transfer	○民間が自ら資金調達を行い、施設を「建設」 ○その後、施設の所有権を民間から公共に「移転」
	改修・補修型	RO Rehabilitate Operate	○民間が自ら資金調達を行い、既存施設の「改修・補修」、「管理・運営」を一体的に行う
		ROT Rehabilitate Operate Transfer	○民間が自ら資金調達を行い、既存施設の「改修・補修」 ○民間が契約期間中「管理・運営」を行って資金回収 ○事業終了段階で、公共施設の所有権を「移転」する
	コンセッション		○所有権を行政に残し、民間が運営権を買い取る ○利用料金等は民間の収益となり、施設の維持管理・運営等は民間負担
その他のPPP方式（代表例）	リース型	BLT Build Lease Transfer	○民間が自ら資金調達を行い、施設を「建設」 ○その後、施設を民間から公共に「リース」 ○事業終了段階で、公共に施設の所有権を「移転」する
		BLO Build Lease Operate	○民間が自ら資金調達を行い、施設を「建設」 ○その後、施設を民間から公共に「リース」 ○事業終了段階で、公共への施設の所有権「移転」を行わず、民間が保有継続もしくは撤去
	行政資金調達型	DB Design Build	○行政が資金調達し、民間が施設の「設計」、「建設」を一体的に行う
		DBO Design Build Operate	○行政が資金調達し、民間が施設の「設計」、「建設」、「管理・運営」を一体的に行う
	維持管理のみ	指定管理者制度	○公の施設について、指定管理者が維持管理、運営を長期・包括により行う事業方式
		包括的民間委託	○維持管理業務を長期・包括（施設全体や複数施設を対象とする）で委託する事業方式
	公有財産活用	定期借地方式	○公有地を民間に賃貸する方法。普通借地権とは異なり、原則的に契約期間終了後の更新がない定期借地権を活用するもの。賃貸借条件として、公益施設の導入を義務付ける場合や、賃貸人として公共の入居を前提とする場合もある。
		等価交換方式	○施設整備を行うに当たり、土地は公共が、建設費は民間事業者が負担して建物を作り、完成後にそれぞれがそれぞれの出費の割合に応じて土地と建物を取得する開発方法。
		売却方式	○公有地等の売却により資金を調達する方式。

◎Build＝建設　◎Operate＝管理　◎Transfer＝譲渡　◎Own＝保有　◎Rehabilitate＝修繕
◎Lease＝賃貸　◎Design＝設計

（出所）熊本市公民連携手法活用指針を一部加工して転載