

PPP研究の枠組みについての考察（1）*

根本祐二

東洋大学教授、PPP 研究センター長

- 第 1 章 本稿の目的
- 第 2 章 PPP の定義
- 第 3 章 PPP における官民公私の定義
- 第 4 章 PPP の分類
- 第 5 章 PPP の構造

本稿の目的

PPP (Public/Private Partnership) は、公共的な事業を官、民、市民が連携して行うことの総称的概念であり、我が国でも PFI (Private Finance Initiative)、指定管理者などのさまざまな制度や手法を用いて実践が積み重ねられてきた。PPP の最終的な目的を、地域や社会全体の効率性や質の向上を実践することとすることに異論はないと思われるが、それらを円滑に進めるためにも、客観的な研究や成果の蓄積が必要である。本稿は、研究が場当たりのにならないよう、研究者のみならず実務家にも共通に使える PPP 研究の枠組みを提示することを目的としている。もとより、この枠組みですべてを解明できるほど PPP は単純ではないが、共通の観点による分析を通じて、PPP の課題に対する処方箋や発展のヒントを得られやすくなることを期待している。

第 2 章 PPP の定義

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 研究会である。2002 年に報告された同研究会中間とりまとめには、『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、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

*以下の論点は「PPP 研究の枠組みについての考察（2）」に掲載する。

「官の決定権問題と民間提案・市民参加」、「PPP のトライアングル」、「PPP の経済学的位置づけ」

こととしている。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開放（以下、「PPP: Public Private Partnership」という。）の推進を目指すものである。」と記されている。「公共サービスの民間開放」の語感からは、ソフトな公共サービスのアウトソーシングのみを対象としているように受け取れるが、同報告書の図では、「日本版 PPP (公共サービスの民間開放)」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」が列挙されており、アウトソーシングのみならずかなり広い概念として捉えられていることが分かる。

世界の代表的な PPP 研究機関では、以下の通り定義されている。

(1) 米国の非営利団体である NCPPP (National Council for PPP) の定義：

“A Public-Private Partnership is a contractual agreement between a public agency (federal, state or local) and a private sector entity. Through this agreement, the skills and assets of each sector (public and private) are shared in delivering a service or facility for the use of the general public. In addition to the sharing of resources, each party shares in the risks and the rewards potential in the delivery of the service and/or facility”

本定義は、①官民間の活動であること、②リスクとリワードの分担が行われること、③契約による合意がなされることの3点が特徴である。

(2) 国連の中で世界の PPP を推進する役割を担っている UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) の Team of Specialists on Public-Private Partnerships の定義：

“Public-Private Partnerships (PPPs) aim at financing, designing, implementing and operating public sector facilities and services. Their key characteristics include:
(A) Long-term (sometimes up to 30 years) service provisions;
(B) The transfer of risk to the private sector; and
(c) Different forms of long-term contracts drawn up between legal entities and public authorities.”

NCPPP 同様、risk、contract が重要なキーワードとして位置づけられているほか、①対象が公共施設・サービス (public sector facilities and services) であること、②長期 (Long-term) の行為であることが明記されていることの2点が特徴である。

一方、本学 PPP 研究センターでは、以下の通り、PPP を2段階に分けて定義し、公民連携白書などで用いている。

(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 (地方自治体、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計測、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。

まず、狭義の定義を解説する。本定義にあたって注意した点が2点ある。

第1に、NCPPPの定義を参考にして、経済産業省の定義では明記されていなかった「リスク」と「契約」の2つのキーワードを導入した点である。

理由は、PPPの原始的な形態である第三セクター（政府〈国、自治体〉と民間企業が共同出資した株式会社）との違いの有無を明確にする必要があったためである。第三セクターは、バブル経済期に多用された公共事業推進手法であり、共同出資者である政府（国、自治体）が公共性を担保しつつ、同じく共同出資者である民間企業による効率的な経営によって、政府の支援を極力減らして公共事業が遂行できるとの政策的意図があった。しかしながら、実際には、多くの第三セクターの経営は悪化し、破綻する例も少なからず見られた。理由としては、対象事業が市場「リスク」の大きな事業¹でありながら独立採算型事業とされたこと、リスクの役割分担が「契約」上明記されていなかったことの2点を指摘できる。この経験を踏まえ、間違いを繰り返さないために「リスク」と「契約」の2つのキーワードを明記したものである。ちなみに、その後、英国にない1999年に法制化されたPFI法に基づく事業では、実務上、リスク及びリターンの事前分析、それに基づく役割分担の設定、契約での役割の明確化、実行段階でのガバナンスが必須とされ、実際に進められているところである。²

第2に、「公共サービスの提供」だけでなく、「地域経済の再生」を加えた点である。

「公共サービスの提供」は、対象が公共サービス（公共施設整備を含む）であり、多少の表現の差はあるもののNCPPP、UNECE、経済産業省の定義と同様である。

¹有料道路（橋）、国際会議場・展示場、研究開発施設、観光施設などが実施された。

² なお、NCPPPの定義では、“shares in the risks and the rewards”とされているが、日本語としては“リワード”よりも“リターン”が一般的であること、第三セクターでも不十分ながら出資者が分担（share）していたことから、リスクとリターンの合理的な配分を示唆する「設計」という用語を用いて「リスクとリターンの設計」と表現している。また、“contractual agreement”は直訳すると「契約的合意」であるが、これも第三セクターで実施していたことから、単に契約するだけでなく、契約された事項が守られるような仕組みを持つ必要があるという意味を込めて「契約によるガバナンス」と表現した。

一方、「地域経済の再生」は他の機関の定義上は明記されていない。ここでいう「地域経済の再生」とは、税収増加や雇用機会の維持拡大などである。これらの政策的な目的を実現する効果を持つ民間企業もしくは市民の活動が対象に含まれる。例えば、工業団地に域外企業を誘致して雇用を拡大しつつ地場企業に技術を移転する例、商店街再生を支援して高齢者の買い物の機会を確保する例などは、我が国では一般的にどの自治体でも行われている。このため、PPPの対象として位置づけることが可能かつ必要と考えた。³

広義の定義を設定する背景と理由については、「PPP 研究の枠組みについての考察(2)」で述べる。

表 1 PPP の定義の比較

	NCPPP	UNECE	経済産業省	本学 PPP 研究センター
対象	delivery of the service and/or facility	public sector facilities and services	公共サービス (PFI や民営化を含む)	公共サービスの提供 地域経済の再生
リスク リワード	shares in the risks and the rewards	transfer of risk to the private sector	明記なし	リスクとリターンの設計
契約	contractual agreement	long-term contracts	明記なし	契約によるガバナンス
長期性	明記なし	long-term service provisions	明記なし	明記なし
民営化	明記なし ただし、他の文書では PPP と民営化を区別している記載が多い	there is no transfer of ownership and the public sector remains accountable	明確に含む	含む
民間資金	明記なし ただし、他の文書では民間資金に限定しない趣旨が読み取れる		明記なし	明記なし 民間資金に限定しない

(出典) 各機関資料より作成

第 3 章 PPP における官民公私の定義

PPP 研究においてしばしば話題となるのが、「官」、「民」、「公」、「私」の定義である。筆者は以下のように整理している。

³ 公共サービスであっても純粋民間サービスとして提供されている例は多い。医療、介護、福祉、教育、文化など多くの分野に存在する。自治体にとっては、子育て世代のための保育所機能の充実という政策的な目的を達成するため、公立保育所を設置しその運営形態を業務委託もしくは指定管理者にするか、補助金を出して私立保育所の立地を誘導するかは、常に検討すべき選択肢である。

まず、「官」、「民」とは主体に関する区分である。「官」は、国、自治体など何らかの公権力を有する主体である。公社、公団等公権力そのものではないが、「官」の指示もしくは了解に基づいて公共的分野で独占的な活動を行っている主体も含む。「民」はそれ以外であり、民間企業、NPOなどを総称する。官民の二分類では、市民個人も「民」に含まれる。

次いで、「公」、「私」とは目的に関する区分である。「私」は個の利益もしくはそのために行動すること、「公」は個の利益を超えた地域や社会の利益もしくはそのために行動することを指す。「公」の概念は奥深く容易に定義できるものではないが、ここでは、単純に「私」の反対概念として位置づけている。

図1は、官民公私の関係を図示したものである。この図では、分かりやすくするために、公私を公益、私益と表現している。また、民は営利企業を指している。

右下の「民（営利企業）+私益」の領域は、営利企業が私益を追求している活動である。「民でできることは民で」が実践されている正常な状態だ。

左上の「官+公益」の領域は、官が公益を担っている活動である。私益に基づく活動だけでは必要なサービスが提供されない場合に、政府がその役割を担うという意味で、これも正常な状態である。

今、左上の領域の活動を民営化したとする。経営を委ねられた民は私益を追求することになり公益は維持されない可能性が高い（矢印①の動き）。民（営利企業）は企業としての私益を追求すべき主体だからである。主体を「官から民へ」単純にシフトすると、目的が「公益から私益へ」シフトされる可能性が高いと言い換えても良い。「官から民へ」シフトするが、目的は「公益のまま」にせよと命令することはできない、よって、公益を維持するためには「官+公益」の領域のままにしておくべきというのが、PPP以前の官か民かの単純な二分論の考え方である。

PPPでは、「官から民へ」シフトしても「公益を実現する」工夫を行う。典型的な工夫が、官が特定の公共サービスの実行を委託する際にサービスの質と量の水準を定義し、民との間でその水準を履行することを条件に委託料を設定するPPP契約を締結して、違

図1 官民公私の関係

		主体区分	
		官	民(営利企業)
目的区分	公益	官が公益を担っている状態 (正常)	民でも公益を実現できる状態 (PPPの役割)
	私益	官が私益を追求している状態 (政府の失敗)	民が私益を追及している状態 (正常)

背した場合には契約解除もしくは委託料を減額する方式である。業務委託、指定管理者、PFI などで行われている。委託料は、指定管理者では指定管理料、PFI ではサービス購入料と言い換える。行政処分である指定管理者制度の場合は、契約ではなく「協定」と呼ばれるが、予め書面により権利義務が示されるという意味で「契約」の一種と言える。

いずれも、公益履行に伴い発生する民のリスクに見合うようにリターンの水準が決定されること、契約により履行義務を果たした場合に正当なリターンを得られ、かつ、履行義務を果たさない場合に何らかのペナルティを付されることが共通している。これが、定義で述べた「リスクとリターンの設計」と「契約によるガバナンス」である。

第4章 PPP の分類

本章では、PPP の分類を述べる。

NCPPP では、TYPES OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS において、以下の類型を紹介している。

O&M: Operations and Maintenance
OMM: Operations, Maintenance & Management
DB: Design-Build
DBM: Design-Build-Maintain
DBO: Design-Build-Operate
DBOM: Design-Build-Operate-Maintain
DBFOM: Design-Build-Finance-Operate-Maintain
DBFOMT: Design-Build-Finance-Operate-Maintain-Transfer
BOT: Build-Operate-Transfer
BOO: Build-Own-Operate
BBO: Buy-Build-Operate
Developer Finance⁴
LDO or BDO: Lease-Develop-Operate or Build-Develop-Operate
Lease/Purchase
Sale/Leaseback
Tax-Exempt Lease⁵
Turnkey⁶

これらはいずれも公共サービス（主に公共施設）の提供に関わるものである。他の機関もほぼ同様の分類を行っている。分類の数は NCPPP が最多であり、他の機関は NCPPP

⁴ 公共施設と同じサイトで民間施設を建設・運営する権利と引き替えに公共施設の建設費用を調達する方式。

⁵ 免税リース。

⁶ ターンキー方式。民間に運営直前までの全過程を委ねる方式。

の分類の一部を紹介していると言えよう。

一方、本学 PPP 研究センターでは、異なる観点からの分類を行っている。すなわち、①対象となる事業が公共サービスか民間サービスか、②その事業が行われる空間が公有か民有かの2点である。公有か民有かは元々の所有権を官民いずれが有しているかによって判断する。したがって、公有地売却、公有建物賃貸も「公有」に分類する。

第1の類型は、公共サービス型 PPP である。対象となる事業が公共サービスであり、その事業が行われる空間も原則として公有空間である場合である。公共サービスには公共施設整備を含む。PFI、指定管理者、市場化テスト、業務委託などである。BOT、BTO、DB など NCP での分類に登場する形態は基本的にこの類型に含まれる。

第2の類型は、公共資産活用型 PPP である。対象となる事業が民間サービスであるが、その事業が行われる空間は原則として公有空間である場合である。公有地売却、賃貸、公有建物、賃貸により、民間サービスを誘導する場合は該当する。より具体的には、公的工業団地への域外企業の誘致や、公立学校廃校舎の民間⁷、NPOへの定期賃貸借などがあげられる。

表 2 東洋大学 PPP 研究センターの PPP の分類

	公共サービス型	公共資産活用型	規制・誘導型
対象となる事業	公共サービス	民間サービス	民間サービス
その事業が行われる空間	原則、公有地・公有建物	原則、公有地・公有建物	原則、民有地・民有建物
主な形態	PFI、指定管理者、市場化テスト、民営化など BOT、BTO、DB などを含む	公有地活用、公有建物活用	企業誘致、まちづくり、商店街再生、観光振興、地場産業振興など 構造改革特区・地域再生・都市再生
関連法規	PFI 法 地方自治法 公共サービス改革法	国有財産法 地方自治法	構造改革特区法 まちづくり三法 地域再生法 都市再生特別措置法

(出典) 筆者作成

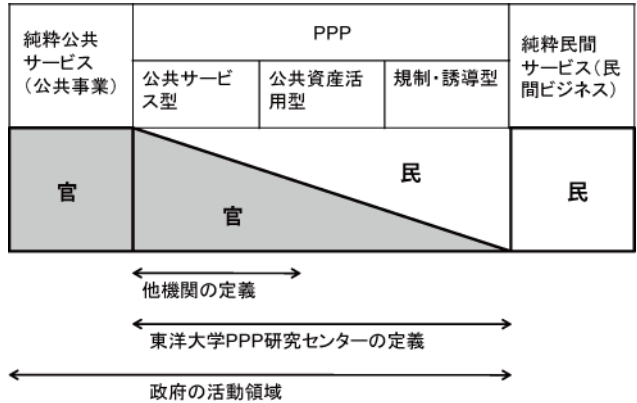
第3の類型は、規制・誘導型 PPP である。対象となる事業が民間サービスであり、その事業が行われる空間も民有空間である場合である。民有空間において民間サービスを

⁷ 東京都世田谷区の世田谷ものづくり学校は、民間企業に個人等のデザイナーズオフィスとして賃貸している。同豊島区のにしすがも創造舎は、NPO 法人に市民劇団、商業劇団の稽古場、劇場として賃貸している。

実施するだけのため、本来は政府の関与は不要と考えられるが、その事業から何らかの公共的な効果が生じる場合は、その効果の発揮を期待して規制・規制緩和、補助金、税制・金融上の優遇措置等を講じることがある。

図2は、各機関のPPPの定義の範囲をイメージ化したものである。左端の純粋公共サービスからPPPを経て右端の純粋民間サービスに至るまで、少しずつ官の関与が薄れ民の関与が強まっている。

図2 PPPの定義の範囲および政府の活動との関係



NCPFPのほか他機関では、本学PPP研究センターの分類の公共サービス型をPPPとして定義している。一部、NCPFPの類型にある

Developer Financeのような公共資産活用型も含んでいる。一方、NCPFPやUNECEでは、民営化や民間資金を用いない場合は含めないとしている。本学PPP研究センターの定義は、前述の通り公共サービス型、公共資産活用型、規制・誘導型のすべてを含んでいる。一番下の矢印が現実の政府(国、自治体)の活動領域である。

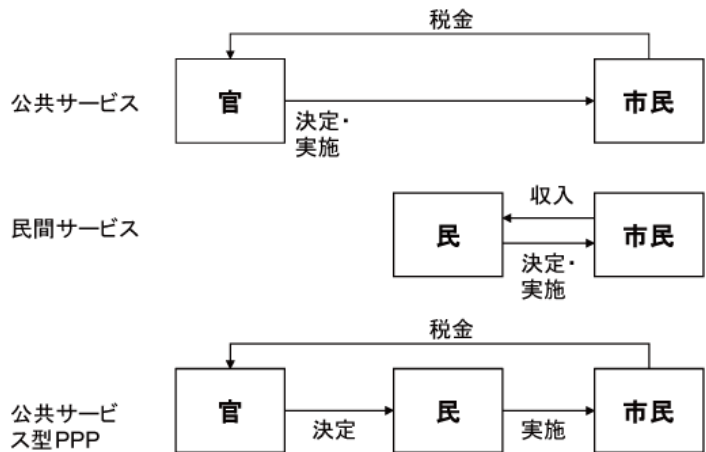
第5章 PPPの構造

分類によって明らかになるのが、PPPの構造である。

東洋大学大学院経済学研究所公民連携専攻では、民間のプロジェクト・ファイナンスで用いられる事業構造図を改良してストラクチャー・シートというケース・メソッドを開発している。このメソッドによって、分類ごとの事業構造を明らかにしていく。

図3の一番上の図は、官が目的を決定し、自ら実施する

図3 公共サービス、民間サービス、公共サービス型PPPの構造



純粹公共サービス（公共事業）を示している。収入は、市民からの税金である。民は関与していない。

図 3 の中の図は、民が目的を決定し自ら実施する純粹民間サービスを示している。収入源は、消費者である市民からの代金収入である。官は関与していない。

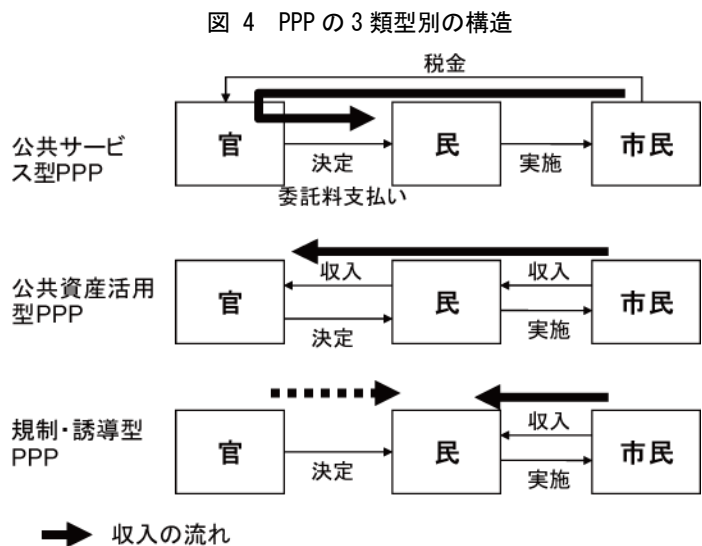
図 3 の一番下の図は、官が目的を決定し民が実施する公共サービス型 PPP の構造である。収入源は、官から民に支払われる委託料であり、その源泉は市民の税金である。利用料金を徴収する公共施設やインフラの場合は市民からの利用料も収入に加えられる。この図では、PPP の決定主体と実施主体の分離が明らかに示されている。政策目的を官が決定し、官民の役割分担を定めた上で契約し、民は契約の範囲内で最大限効率的な方法で実施する。民は、官との間で合意した契約を履行しない限り委託料を受給できないので忠実に履行する。これにより、官が決定した政策目的の公共性は担保されるとともに、民の運営による効率性も達成できる⁸。

一方、PPP と他 2 者との違いは、公共サービスでは「官と市民」、民間サービスでは「民と市民」のように、サービスの出し手と受け手が直接相対しているのに対して、PPP では、決定者である官と市民の間に、実施者である民が介在する。民と市民の間の実際のサービス提供の様子や、市民の評価を直接官が知ることができない。その結果、実は民が能力不足であったり、努力を怠った結果、公共サービスが予定通り提供されないという事態も生じうる（情報の非対称性の解決策としての応募者資格やモニタリングなどの工夫に関しては「PPP 研究の枠組みについての考察 (2)」で取り上げる予定）。

図 4 は、PPP の 3 類型別の構造である。特徴を明確にするために、収入の流れを太線で表示している。

いずれも、全部または一部の事業を実施するのは民であり、事業費用をまかなうための収入が必要である。

一番上の公共サービス型



⁸ 第三セクターとの違いは、PPP の定義にある「リスクとリターンへの設計」、「契約によるガバナンス」の存在である。言い換えると、これらが具備されていれば第三セクターでも定義に合致するといえる。

PPP では、税金を原資として委託料が支払われる。

公共資産活用型 PPP では、市民（消費者）からの収入があるが、一方では、官に対して公共資産の買取もしくは賃借費用を支払う必要がある。

規制・誘導型 PPP では、市民（消費者）からの収入のほかは一般的に官に対する支払いは発生しないが、補助金がある場合に官から民への支払いが行われる。

このように、3 類型には、それぞれ他と差別化できる構造上の相違がある。現実の PPP プロジェクトは、これらの類型の複合形として行われることが多く、ストラクチャー・シートでの解析は重要な意味を持つ。

（続く）

参考文献

- 東洋大学大学院経済学研究科編著（2006）「公民連携白書 2006～2007」時事通信社出版局
- 東洋大学大学院経済学研究科編著（2007）「公民連携白書 2007～2008」時事通信社出版局
- 東洋大学大学院経済学研究科編著（2008）「公民連携白書 2008～2009」時事通信社出版局
- 東洋大学大学院経済学研究科編著（2009）「公民連携白書 2009～2010」時事通信社出版局
- 東洋大学大学院経済学研究科編著（2010）「公民連携白書 2010～2011」時事通信社出版局