

PPP事業の最適事業主体の選択に関する試論[※]

林原行雄
東洋大学客員教授

- 第1章 序
- 第2章 分析対象
- 第3章 事業主体と財源の基本区分
- 第4章 事業目的と財務目的の達成
- 第5章 PPP事業における事業主体と財源の区分
- 第6章 最適事業主体の選択基準
- 第7章 NPOの活用についての課題
- 第8章 結び

第1章 序

公民連携（Public/Private Partnership-以下PPP）事業を遂行する上で、事業主体の選択が決定的に重要であり、選択した事業主体の法的、経済的性格を、事業参加者が的確に理解することが、事業の成功のために不可欠である。本稿は、PPP事業の事業目的を達成するために、最適な事業主体はどのように選択されるべきか、財源即ち財務の見地から考察した試論である。尚、本稿でいう事業主体とは、何らかの事業目的を主体的かつ中心となって遂行する、母体となる組織を指し、法人を想定して考察する。¹

第2章 分析対象

PPPは、公的部門（以下官）と民間部門（以下民）が、リスクとリワード（リターン）

[※]本稿は、筆者が東洋大学大学院経済学研究科公民連携専攻で担当した、2009年度及び2010年度「財務計画論」と「PPPビジネス論」における、外部講師の講義及び履修者との討論から得た様々な示唆に負うところが大きい。外部講師と履修者の皆様に厚くお礼申しあげる。尚、2009年度「PPPビジネス論」における外部講師の講義の一部は、福川伸次・林原行雄編(2010年)に掲載した。

¹ 事業主体は法人に限るものではない。例えば民法上の組合（任意組合）、商法上の匿名組合、信託、投資事業有限責任組合、有限責任事業組合（日本版LLP）等、法人格のないものが事業主体となることもあるが、その活動は法人の場合に準じて考えることができる。

を分担して、Value for Money (VFM) の最大化を図りつつ、社会的に望ましい事業を遂行することであり、そのような意図で行う事業が PPP 事業である。² 「公民連携白書 2007～2008」によると、PPP 事業は以下の 3 つに類型化される。³

1. 公共サービス型：公共事業に関し、PFI、指定管理者、市場化テスト、民営化等により、民間の資金や資源を利用し公共事業を遂行すること。
2. 公共資産活用型：公有地や公共建物等公的資源を利用して民間事業を遂行すること。
3. 規制・誘導型：規制や都市計画により民間事業を公共的に望ましい方向に導くこと。

本稿では PPP を広義に考えて、官と民が連携して何らかの事業主体を母体にして、社会的に要請されている事業を遂行することを PPP 事業と考え、分析対象とする。その意味で、リスクとリワードをすべて民が担うが、官が何らかの支援を行う事業一般が、本稿の分析対象である PPP 事業となる。⁴

第 3 章 事業主体と財源の基本区分

標準的な経済学の教科書では、事業主体と財源を表 1 のように区分する。即ち、表 1 の【Ⅰ】の形態は一般の民間事業であり、事業収入を財源として民間営利企業⁵（主として株式会社）が事業主体となり、私的財を供給する。その対極にあるのが【Ⅱ】の形態の政府活動であり、税金を財源として中央又は地方の政府が事業主体となり、公共財を提供する。【Ⅱ】の形態では、現在の日本のように財源を債務（国債・地方債）に依存する場合もあるが、政府の債務も最後には税金で償還されなければならないので、究極的な財源は税金となる。⁶ さらに【Ⅲ】の形態の公営事業は、事業収入を主たる財源

² 根本祐二（2008 年）3 頁。

³ 東洋大学大学院経済学研究科編著「公民連携白書 2007～2008」3～5 頁参照。

⁴ PPP 事業を広義に考えると、多くの経済活動が程度の差はあっても官と民の連携を前提にしている PPP 事業になる。PPP 事業か否かは官と民の提携の程度の差であり、その区分はあくまでも相対的なものである。したがって本稿における考察は経済活動一般に広く妥当する。

⁵ 営利法人には株式会社のほか、特例有限会社（会社法施行前の有限会社法の下で設立され、会社法では制度化されず特例有限会社として特例扱いされる）、合同会社、合資会社、合名会社、外国会社、特定目的会社（TMK）、投資法人のほか、業法に基づく監査法人、弁護士法人、税理士法人等があるが、圧倒的に数が多い株式会社を念頭において以下考察する。

⁶ 公共財は、提供される公共サービスの便益・消費が、特定個人に限定されず【排除不可能性】、個人相互が競合しない【非競合性】を持つことを特徴とする。私的財は財・サービスの提供による便益・消費が、特定個人に限定され【排除性】、個人相互が競合する【競合性】を持つことを特徴とする。現実には【排除性】はあるが【非競合性】のある「クラブ財」や、【排除不可能性】はあるが【競合性】のある「共有地」というような、中間的な準公共財が多く存在する（井堀利宏（2005 年）270～271 頁）。

とするが、政府が事業主体となるもので、水道事業、高速道路、運輸事業等の公共サービスにその例を見る。【Ⅲ】の形態の財源は、事業収入だけでは不十分で、税金からの投入を要するものが多い。【Ⅳ】の形態の民間委託は、税金を財源とするが、民間営利企業が事業主体となるもので、代表的なPPP事業であるPFI、指定管理者がこの領域に入る。

表 1 事業主体と財源の基本区分

事業主体	財源	
	事業収入	税金
民間営利企業	【Ⅰ】私的財 (一般民間事業)	【Ⅳ】民間委託 (PFI・指定管理者等)
中央・地方政府	【Ⅲ】公営事業	【Ⅱ】公共財

(備考) 井堀利宏(2005年)3頁表1-1「公共経済と民間経済」を基に筆者作成。

第4章 事業目的と財務目的の達成

事業主体が民間営利企業であるということは、収益を出資者（株式会社においては株主に分配することが建前であり、民間営利企業には出資者が満足する営利性を確保することが求められる。営利性確保の基準は、事業主体が株式会社であることを想定して企業財務理論に準じて考えると、将来の予想キャッシュフローの現在価値の最大化、即ち企業価値の最大化、株式価値の最大化が図られているかで判断される。本稿ではこのことを民間営利企業に課せられた、財務目的に関わる企業価値最大化テーゼと称する。⁷

PPPでは準公共財を対象とすることが多い。

⁷ 企業価値最大化テーゼが充足されることの意味については、第6章1(2)を参照。尚株式会社は株式価値の最大化を目指すべきことの規範性は緩く、企業価値の最大化を目指していなくとも、それ自体法律に抵触するものではなく、事実そのように見られる企業が少なからずある。例えば出資者が、リターンを全く要求しないとか、利益の再分配はある程度求めるが、株式価値の最大化を目指さず、“そこそこのリターン”さえ確保されれば良いと承諾している場合は、株式会社形態で株式価値の最大化を目指さない運営をすることは可能である。しかし株式会社は株主の利益最大化を原則としてできた組織として、関係法規や会計規則が定められている。利益配分をしないことや“そこそこのリターン”の水準を、事前に契約等で明確にしておかないと、後で大きな混乱が生ずる懸念がある。当然ながら上場会社、有価証券報告書提出会社、公開会社、非上場会社ながら売上高、従業員数、ステーク・ホルダー数で大企業とみなされる会社は、特に株式価値の最大化を目指す存在であり、そのようなビジネスモデルは取りえない(江頭憲治郎(2009年)13~23頁参照)。企業財務理論の解説と日本企業におけるステーク・ホルダー重視経営及びコーポレート・ガバナンスとの関連については、林原行雄(2006)にて詳述した。

民間営利企業には企業価値最大化テーゼの追求と同時に、独自の事業目的の完遂も求められる。例えば自動車メーカーは、環境改善に努めた製造工程で、安全、効率的かつ快適な乗り心地の自動車を製造し、利用者に販売するという事業目的がある。当然のことであるが、事業目的を「企業理念」や「綱領」として具体的に表明している企業が多い。⁸ これらのメッセージを企業イメージの向上のための単なる宣伝と理解すべきでない。事業目的は有価証券報告書、アニュアルレポート、環境報告書、ホームページ等、企業の公式の広報媒体に掲載されているものであり、そこに記載されている内容は取締役会の議決を経ているだけでなく、定款に記載している企業もあり、企業の社会に対する公式コミットメントであり、その遵守状況は当然監査役の監査対象となる。重要なことはそのような事業目的は、財務上の企業価値最大化テーゼと対立するものではないということである。企業における事業目的の達成と企業価値最大化テーゼの追求は、異なる切り口から企業に課せられた使命であり、企業にはその両方の達成が求められる。

事業主体が政府である場合は、各事業に課せられた事業目的（政策目標）を達成することと、財務的には事業継続（Business Continuity）が維持されること、即ち資金繰りに困窮することのない財務政策の遂行が求められる。具体的には政府事業の場合は、事業遂行の予算が議会で承認される等、決められた承認を経て必要資金が確保されること、即ち国民の支持を得ていることが要請される。政府が事業主体となる場合は、事業目的と財務（財源）が一体となって国民の審判を受けることになる。

民間営利企業も政府も、事業目的と財務政策の目標の両方が求められることは同じである。異なるのは財務政策の目標が、民間営利企業の場合は企業価値最大化テーゼの追求であり、政府の場合は事業継続であり、評価基準が異なることである。⁹

第5章 PPP 事業における事業主体と財源の区分

表1の基本区分に対し、PPP事業の実態に準じて事業主体と財源の関係を修正して、類型化したのが表2である。修正点は以下の通り。

1 財源の追加

⁸ パナソニック株式会社の綱領：「産業人タルノ本分ニ徹シ社会生活ノ改善ト向上ヲ図リ世界文化ノ進展ニ寄与センコトヲ期ス」。トヨタ自動車株式会社の企業理念：「クリーンで安全な商品の提供を使命とし、あらゆる企業活動を通じて、住みよい地球と豊かな社会づくりに取り組み、最先端技術の研究と開発に努め、世界中のお客様のご要望にお応えする魅力あふれる商品・サービスを提供する」等。

⁹ ティンバーゲンの定理（政策目標と同じ数の政策手段が必要）と、マンデルの定理（ある問題の達成のためには、その達成に最も効率的な手段を割り当てるべき）を応用すると、事業目的と財務目的の達成には、それぞれ異なる最も効率的な政策手段の割り当てが必要になる。

PPP 事業では会費・寄付も重要な財源となることがある。

2 事業主体の追加

(1) 第三セクター

PPP 事業は一般の民間営利企業が遂行する場合に加え、株式会社組織ながら官が出資の一部を担い PPP 事業を遂行する、第三セクター（以下三セク）と呼ばれる半民間営利法人が事業主体となる場合がある。三セクには官が株主になるが、民間営利企業と同様に事業目的と企業価値最大化テーゼの両方の達成が求められる。民間営利企業と三セクを区分した上、両者をまとめて営利法人として分類する。

(2) 民間非営利法人

PPP 事業の特徴は、民間営利企業と政府の中間的法人である民間非営利法人が、事業を遂行する場合が多いことである。民間非営利法人の PPP 事業遂行の場合は、各事業目的の達成と事業継続が維持される財務政策の達成の両方が求められる。民間非営利法人は大略次の 3 種類に分類できる。

①一般社団法人・一般財団法人・公益法人：2008 年施行「一般社団・財団法人法」に基づく「一般社団法人・一般財団法人、及び公益法人認定法」により公益性の認定を受け税制上の恩典がある公益法人が、PPP 事業を司ることがある。¹⁰ 一般社団法人・一般財団法人・公益法人は、多種多様な事業目的を持つことができるが、利益を出資者に配当することはできない。事業収入と会費・寄付を主たる財源とするが、公益法人等には一部税金からの公的補助金を受けている法人もある。

②NPO：「特定非営利活動促進法（NPO 法）」に基づく、一定の非営利活動を事業目的とする特定非営利活動法人（以下 NPO）が、PPP 事業を遂行することがある。国税庁長官から税制上の恩典を受ける認定 NPO も含まれる。NPO は NPO 法の趣旨に合致する限り多様な事業目的を持つことが許されるが、収益の配当はできない。本来事業からの収入や会費・寄付を主たる財源として事業目的を達成するのが建前であるが、事業継続を図るために収益事業を行っている NPO も少なくない。

¹⁰ 2008 年の法改正前に民法の規定に基づいて設立された公益目的の社団法人・財団法人はそれぞれ特例社団法人・特例財団法人として税制上の恩典を受けるが、2013 年 11 月までに、一般社団法人・公益社団法人のいずれかに移行するか、解散しなければならない。

表 2 PPP 事業の事業主体と財源の区分

事業主体		財源		
		事業収入	会費・寄付	税金
営利法人	民間営利企業	【Ⅰ】私的財 (一般民間事業)	—	【Ⅳ】民間委託 (PFI・指定管理者等)
	半民間(営利)企業	【Ⅴ】三セク事業	—	—
民間非営利法人	一般社団・財団法人、 公益法人	【Ⅵ】各法人の事業目的に準じた事業	—	—
	NPO	【Ⅶ】特定非営利活動促進法に基づく一般 NPO 及び認定 NPO の事業	—	—
	各法律に基づいて 設立される法人	【Ⅷ】各法律に準じた事業(医療法人、 社会福祉法人、学校法人、協同組合、等)	—	—
公的法人	公社、公団、公庫、独立 行政法人	【Ⅸ】各種公社、公団、国立大学、国立 病院、公立博物館・美術館等の事業	—	—
	中央・地方政府	【Ⅲ】公営事業	—	【Ⅱ】公共財

(備考) 本表は概略の類型化を試みたもので、実際にはこの類型化から外れるものもある。

③医療法人、社会福祉法人等：各種法律に準じて設立される事業法人であり、医療法人、社会福祉法人、各種協同組合等は、わが国における重要な PPP 事業の担い手である。これらの法人の事業目的は各法律に規定され、収益の配当はできない。各事業からの収入を主たる財源とするが、寄付や公的補助金の支援を受けている法人が多い。

(3) 公社・公団・独立行政法人

政府が遂行する PPP 事業を、政府自身が事業主体となり遂行する場合と、公社・公団・独立行政法人を設立して事業目的の達成を図る場合があるので、両者を区別しまとめて公的法人として分類する。

3 PPP 事業における事業目的と財務目的の達成

営利法人、民間非営利法人、公的法人のいずれにも、事業目的と財務目的の両方の達成が求められる。事業目的は各法人の性格に準じて決められ、定款や綱領等に記載され

る。財務政策の目的は、営利法人与非営利法人・公的法人とで異なる。営利企業の財務目的は企業価値の最大化テーゼの追求であり、非営利法人・公的法人の場合は事業継続が可能な資金の確保である。¹¹したがって営利法人・非営利法人・公的法人のいずれにも、株主・出資者・監査役・監事及び監督当局等には、財務と事業目的の遂行について的確にモニタリングすることが求められる。

第6章 最適事業主体の選択基準

PPP 事業遂行のためには、事業目的を遂行するための、最適な事業主体を選択することが求められる。特にわが国の財政状況を考えると、社会的ニーズに応えるために、官と民が連携して財政負担を極力軽減して、最も相応しい事業主体の下に PPP 事業のサービス提供を図ることが、喫緊の課題でもある。表2の類型に準じて、PPP 事業に関わる最適事業主体選択の基準を、財務的視点から以下考察したい。

1 民間営利企業による私的財供給

(1) 民間営利企業による PPP 事業遂行の意義とモニタリング

PPP事業でも民間営利企業が私的財を供給する【I】が成立する場合は、民間営利企業が事業主体となることが望ましい。民間営利企業が市場で決定される価格でPPP事業を提供することは、消費者余剰と生産者余剰の和を最大化し、経済全体の経済的厚生を最も高めるという厚生経済学の基本的な考え方に基づくもので、わが国の経済体制の大前提である。民間営利企業には、事業目的と企業価値最大化テーゼの追求という財務目的の、両方を達成することが期待される。民間営利企業によるPPP事業の遂行は、事業主体である民間営利企業が当該事業のリスクを負担し、全てのリワードを得る。この場合のPPPは、例えば官による規制緩和、税制上の優遇措置、補助金等であり、事業主体が民間営利企業であっても、事業目的と財務目的の両方を有効に達成するためのPPPの役割は大きい。¹² 営利性を追求するあまり、サービスの質が低下するという指摘を聞くことがあるが、そうであればその民間営利企業は、財務目的は達成できていても、事業目的を達成できていないことになる。当該民間営利企業の株主、取締役（特に社外取締

¹¹ F. アレンと D. ゲールの両教授は、米国、英国、フランス、ドイツ、日本の金融システムを分析した上で、ドイツやフランス及び日本でも非営利団体が、企業として成功している例が多いと指摘している (Allen, F. and Gale, D. (2001年)、380頁)。このような指摘は、少なくとも日本については「失われた20年」以前の状況を見てのことと思われ、その後の経験を踏まえれば事業目的の達成のためには最適な事業主体の選択が必要である。

¹² 都市景観を不動産取引における外部性と捉え、社会的に望ましい状態を作り出すための方策については、林原行雄(2008年)にて分析した。

役)、監査役、その他関係ステーク・ホルダーは、財務目的のみならず事業目的の遂行もモニターする責務があり、サービスの質が低下し事業目的の達成をおろそかにしている事実を、民間営利企業の業務執行者に通告し、その是正を求めなければならない。

(2) 投資資金回収に長期を要する民間営利企業による PPP 事業

事業開始後の短期的な収益性が劣り、投資資金の回収に時間がかかるPPP事業の場合でも、PPPの活用により長期的には民間事業として十分採算が取れる、つまり企業価値最大化テーゼが満たされるのであれば、事業主体は民間営利法人であることが望ましい。企業価値最大化テーゼが充足されるということは、当該事業の投資に関わる正味(純)現在価値(Net Present Value-NPV)、即ち投資から得られると予想されるキャッシュフローの現在価値から投資額(I)を控除したNPVがプラスになること($NPV > I$)、即ちトービンの限界 q が1以上になることを意味する。投資の現在価値を導く割引率は当該投資に関わる資本コスト(r)で、投資資金の供給者が期待する最低の収益率である。投資資金が銀行借入(負債調達)による場合は銀行の適用利率にほぼ等しく、増資(自己資本)による場合は株主の期待収益率、投資資金が負債と増資の両方で調達される場合は、両者の資本コストの加重平均値が、投資の資本コストとなる。あるいは内部収益率(Internal Rate of Return-IRR)を用いると、投資から得られる予想IRRが資本コスト(r)を上回れば($IRR > r$)、当該投資計画に対しポジティブな評価がなされる。¹³ $NPV > I$ 又は $IRR > r$ ということは、株主、銀行、社債投資家等の資金提供者からの資金調達が可能であることを意味し、当該事業の企業価値最大化テーゼが充足され、民間営利企業を事業主体とすることの財務上の合理性が与えられる。多額の投資を要するPPP事業では、直近の期間は償却費負担等により十分な会計上の利益を計上できなくとも、企業価値最大化テーゼが充足され、事業目的が達成されるのであれば、民間営利企業を事業主体とすることが望ましい。¹⁴

2 民間委託-PFI・指定管理者等

PFI・指定管理者等の民間委託【IV】は、事業主体の民間営利企業が自らのリソースとノウハウを活用して、財務目的である企業価値最大化テーゼを追いつつ、税金を財源とする公共的サービスの提供という事業目的の達成を図るもので、PPPが最も具体的な成果をあげた方式の一つである。経済効率を高め財政負担を軽減できる優れた方式であ

¹³ 財務理論上はNPV法とIRR法は常に同じ結論が導かれる訳ではない。

¹⁴ JR東海が進めているリニアモーターカー敷設プロジェクトはその好事例である。

り、財政赤字が深刻なわが国では、より一層活用されて良い。¹⁵

3 三セク事業

三セク事業【V】には官が出資をするが、営利法人を事業主体とする限り、【I】と同様事業目的の達成を図るとともに、同時に企業価値最大化テーゼが追求されなければならない。三セク事業【V】が【I】と異なるのは、三セク事業の事業目的に政府の政策目的の遂行がより強く、直接的に反映されることである。破綻した三セク事業が多く発生したのは、リスク分析自体が十分に行われず、契約内容もあいまいでリスク発生時の役割分担も事前には定められていないまま計画が遂行されたためである。¹⁶ 即ち官民の間で事業目的について、明確にコンセンサスが得られていなかったことに加え、営利法人としての企業価値最大化テーゼの理解が不十分であったことが大きく、結果的に事業継続が不可能になった例も多かったのではないだろうか。

4 民間非営利法人又は公的法人が事業主体となる PPP 事業

(1) 民間非営利法人・公的法人が事業主体になる条件

わが国では同種類のPPP事業を、異なる種類の事業主体である営利法人、民間非営利法人、場合によっては公的法人が、それぞれ事業主体となって提供することが多くある。企業価値最大化テーゼを目標としない民間非営利法人・公的法人が、PPP事業の事業主体として選択される場合は、その選択基準は明確でなければならない。営利法人に委ねてPPP事業の目標達成を図ると市場の失敗により外部性が発生する場合（外部不経済が生じる時と望まれる外部経済が生じない時）等の様々な弊害が生じる時、あるいは低所得者層のニーズに応えられず社会問題が発生する等所得再分配政策が求められる時、及び何らかの理由で民間営利法人を事業主体にすることが望ましくない時に、営利法人の参入が抑制されない条件下で、民間非営利法人又は公的法人が事業主体となってPPP事業を遂行する【III】【VI】【VII】【VIII】【IX】が必要となる合理性が与えられる。【III】【VI】【VII】【VIII】【IX】では、財務目的を企業価値最大化テーゼの追求から事業継続に変え、必要であれば税制等による官の支援を受けて、PPP事業の目的達成を図ることが期待される。但し、市場の失敗や所得再分配のための方策は、事業主体を民間非営利法人・公的法人にせず、事業主体が営利法人であっても、法規制、税制、補助金等によるPPPにより目的を達成できることがあり、その場合には事業主体は営利法人でもかまわないこ

¹⁵ 霞が関R7プロジェクト（霞が関コモンゲート）は、わが国で公有地にPFI手法と市街地再開発事業を結びつけて、官庁庁舎と民間用ビルを建設した画期的なプロジェクトである。同様の手法を用いて、他の老朽化した官庁庁舎の再開発が進められることが望まれる。

¹⁶ 根本祐二(2008年)。

とは既述した通りであり、目的達成のために、最も効果的な方法により最適な事業主体を選択することが求められる。一方、営利事業によるサービスの提供は富裕層を利するので、弱者に対するサービスをおろそかにしないために、営利法人の参入を抑制して、民間非営利法人や公的法人の事業参加を優先すべきという主張もある。¹⁷ 公共財の提供の場合を除いて、市場の失敗への対処と所得再分配政策のために、【Ⅰ】の領域で民間営利企業の参入を抑制して【Ⅷ】の領域で民間非営利法人・公的法人の機能の活用を図ることは、【Ⅰ】の市場で未充足の超過需要が発生させ、必ずしも社会全体のニーズを満たすことにはならないことに注意すべきである。

(2) PPP 事業における「ビジネスクラス理論」の応用

以上のことをもう少し具体的に考えてみたい。表 2 の【Ⅰ】のサービスを受けたい人と、【Ⅷ】のサービスを受けたい人を明確に区別することはできない、即ち【Ⅰ】と【Ⅷ】の市場は全く独立ではなく、相互に代替的である。その中で【Ⅰ】と【Ⅷ】の両方の形態で同種類のサービスを提供することが、社会全体の経済的厚生を高めることは、「ビジネスクラス理論」と称する考え方が参考になる。¹⁸ 例えば、高齢者介護事業や幼児保育事業の事業主体に、民間営利企業、社会福祉法人等民間非営利法人、場合によっては公的法人になるケース等があり多様であるが、事業者数では圧倒的に民間非営利法人が事業主体となるケースが多い。¹⁹ 低所得者に対する配慮として、高齢者介護事業や幼児保育事業への民間営利企業の参入障壁を高くしているとすれば、経済的に余裕があり本来であれば営利法人が事業主体のサービスを受けたい層が、非営利法人のサービスを利用せざるをえなくなり、その結果低所得者層向けサービスが抑えられ、国民全体に対する社会福祉サービスが低下する。入所申請をしながら入所できていない保育所入所

¹⁷ 自見庄三郎氏は自身の 2005 年 6 月 HP で、郵政事業の民営化反対の理由として以下のように述べている。「民間企業とは、採算性を重視し、利潤を追求することがその経営の責務であり、赤字経営は許されない。過疎地の郵便局の多くは赤字だから遅かれ早かれ消滅せざるをえない。国家には損得を度外視してもしなければならないことがある。公共性の高い事業は国家の役割である。義務教育と同様、郵便・貯金・保険のユニバーサルサービス(全国一律、どこでも)は地域社会の保全に対する当然の義務である。特に、過疎地に住む人々への温かい配慮を忘れてはならない。」

¹⁸ ここでいう「ビジネスクラス理論」は松田学氏が横山禎徳氏の指摘として記述した以下の説明による。「航空会社が(中略)ビジネスクラスを設けたことは、航空会社はその儲けでより良い機種 of 航空機を導入することを可能にしたことで、エコノミークラスの乗客にも裨益しました。」「富裕層に喜んでお金を使ってもらい、それが、低所得層の厚生や満足度を引き上げていく(中略)重要性を示唆するものです。」(松田学(2008年)23~24頁)。

¹⁹ 高齢者介護事業の実態については、西川勝利「セコムの高齢者施設ビジネスと PPP」、幼児保育の実態については中村紀子「社会福祉サービスにおける国、自治体との関係」(いずれも福川伸次・林原行雄編(2010年)所収)を参照。

待機児童数は、平成 21 年 10 月現在で 4 万 6058 人となった。²⁰ 入所申請をしていないが入所ニーズがある児童を含めると、さらに膨大な潜在的待機児童がいると伝えられる。営利法人の参入が抑制されているのには、様々な理由があるのであろうが、社会全体に対する社会福祉サービスが結果的に低下してしまっている現実を直視すると、民間営利企業の参入障壁について早急に再考することが求められているのではないだろうか。「ビジネスクラス」利用者にはそれなりの市場価格を付してサービスを提供することは、「エコノミークラス」利用者の経済的厚生も高められる上、需要不足の日本経済における景気対策としても有効である。

(3) 民間非営利法人と公的法人のすみ分け

非営利法人が PPP 事業の事業主体になる時に、民間非営利法人と公的法人のどちらが適しているか、さらに各形態の中ではどのような種類の法人が望ましいか、選択することが求められる。わが国では同種類の PPP 事業を、民間非営利法人と公的法人の両方が提供することがある。例えば、医療では病床数 20 床以上の入院施設（病棟）を持つ病院と無床もしくは 19 床以下の診療所を分けた上、病院は、地方公共団体、独立行政法人、日本赤十字社等の組織、医療法人、大学病院、社会福祉法人、少数ながら企業運営の病院等、事業主体の種類は多岐にわたる。教育に関しても、独立行政法人、学校法人に加え、専修学校、各種学校等まで含めれば、財団法人から株式会社迄事業主体は多様である。PPP の事業主体はどうあるべきかという設問は、大きな社会問題である。必要資金を確保して事業継続を図るという財務目的の達成と、わが国の財政事情をも考慮して、事業目的を達成するためにはどの事業主体の選択が最適か、国民的コンセンサスを得て決定されるべきである。その場合に事業主体の形態は必ずしも単一とは限らない。マスメディアで大きく報道され国民的関心事となった、内閣による公的法人に対する「事業仕分け」も、その方法自体には議論があるにしても、そのような問題意識が根底にあると理解すべきである。

第 7 章 NPO の活用についての課題

1 成熟社会で評価される PPP

PPP 事業を推進するためには、NPO の役割が重要である。NPO の活動は社会が成熟するほどその役割が評価される。わが国では財政事情の悪化で、社会問題の解決について政府が十分対応できていない領域が増えており、官を補完し民のイニシアティブで特定の

²⁰ 2010 年 3 月 25 日発表厚生労働省報道発表資料による。

ミッションを遂行する NPO の活動の意義は大きい。NPO は規模的には災害時の自助組織や支援組織のように一時的なものから、予算規模が億円を超える組織まで範囲は広いが、現状では、他の事業主体が PPP 事業の目的を遂行できるよう、広報・啓発活動を含む様々な潤滑油的な活動が、PPP 事業主体としての NPO の主な活動領域である。

2 認定 NPO の基準の弾力化

NPOの活動の最大の課題は、必要資金をどのように確保するかにある。²¹ 税制上の恩典がある認定NPOの認可基準が厳しく、その結果認定NPOの数は少数にとどまっている。多くの一般NPOは会費や寄付で活動資金の全てを賄うことは困難であり、営利法人と同様の税金を払っても収益事業を行い資金捻出せざるをえない状況にある。²² 認定NPOの基準を緩和し認定NPOの数を増やすことにより、NPOの活動が活性化すれば、民間営利企業が行うPPP事業がより盛んになり、結果的に法人税の歳入額を増加させる効果があることが理解されないと、NPOの活動は頭打ちになることが懸念される。さらに税制上の恩典を受ける公益法人と認定NPO法人について、国家として両者に何を期待しどのように使命を使い分けているのか、明確なメッセージが国民に発せられることも必要と考える。

3 定年退職者の NPO 参加

わが国の政府、公益法人、民間の大企業では、年功を重視した給与体系と役職付与、いわゆる「年功序列制」、同一組織に長く勤務するいわゆる「終身雇用制」、及び一定の年齢を退職定年とする「定年退職制」を持つ組織が多い。一方では平均寿命の高齢化が進み、総人口に占める高齢者の割合が高くなっている。つまり体力的に十分働くことができ、勤労意欲も旺盛でありながら、既存組織を退職し年金生活をしている経験豊かな質の高い潜在的労働力が、年々増加している。勤労時間を比較的弾力的に設定できて、適度な労働インセンティブが持てるNPO活動は、定年後にまだ勤労意欲がある人達に、格好の活動の場を与えている。わが国においてNPOの活動が近年盛んになってきた理由の一つは、このようにNPO活動の担い手が多くなったことにある。今日の経済停滞の主因の一つが、生産年齢人口の減少に伴う重要な減少にあるというのは、説得的な議論である。²³ NPOの活動は無給のボランティアに支えられている面があるが、活動をより活

²¹ 詳細は、林原行雄「PPP ビジネスと営利性」5章（福川伸次・林原行雄編（2010年）所収）を参照。

²² 多くのNPO法人は無償のボランティア活動に支えられ事業活動を行い、利益をあげ活動資金を捻出しているが、その利益に対し課税される。無償の労働の提供により利益を出した結果、税金を納入するという、本来のNPOの趣旨に反する事態が発生している。

²³ 藻谷浩介（2010年）。

発化するため一定の給与を支払う制度を定着化させれば、年金受給者であるが勤労意欲のある定年退職者を比較的低い給与でNPO活動に活用できて、PPP事業の一層の活性化と、高齢者の需要喚起の両方に資するものと考ええる。

4 国民経済計算における NPO 活動の反映

NPO の活動は現状では多くの無給のボランティアに支えられており、国民経済計算の付加価値に算定されない活動が多い。NPO 同士が提携し各々の活動家が有給で他の NPO 活動に参加し、受領した給与を所属する NPO に寄付すると、税金の問題を捨象すれば、NPO の活動は不変でも GDP は増加する。NPO は一定のサービスを提供し付加価値を生んでいるのであり、その活動を正しく国民経済計算に反映させるべきではないだろうか。帰属家賃の計算方法等を準用して、NPO 活動をより正確に GDP に含めることが必要だと考える。

第 8 章 結び

現在の日本経済の閉塞感を打破するには、PPP の役割は大変重要であり、PPP 事業が閉塞感打破の最も効果的な一手段になる。PPP 事業の効果的な遂行のためには、事業主体の性格を正しく理解し、最適な事業主体を選択することが必要である。営利法人は、事業目的を達成するという使命を持っていると同時に、財務目的として企業価値最大化を図らねばならない。民間非営利法人及び公的法人が事業主体となって PPP 事業を遂行する場合にも、事業目的の遂行と、事業継続のために財務が適正に行われることの両方が求められる。公的法人の場合には、事業目的の遂行が優先し、事業継続のための財務政策の遂行がおろそかにされ、結果的に危機的な財政赤字を招来したともいえる。政策目標である PPP 事業の事業目的の完遂のためには、まず民間営利法人を事業主体とすることが可能なのか、可能でないとしたら何が障害となっているかを、的確に把握してその障害を取り除くことが、官と民がまず行うべき PPP である。その上で未充足が生じ、社会問題が発生していることに対するソリューションとして、民間非営利法人と公的法人を、その性格に準じて有効に活用することが、PPP 事業の効果的推進、ひいてはわが国経済の閉塞感打破に求められていることである。

参考文献

- Allen, F. and Gale, D. (2001 年), “Comparing Financial Systems” MIT Press.
井堀利宏(2005 年)「ゼミナール公共経済学入門」日本経済新聞出版社。
江頭憲治郎(2009 年)「株式会社法第 2 版」有斐閣。

東洋大学大学院経済学研究科編著 (2007 年)「公民連携白書 2007～2008」時事通信。

根本祐二 (2008 年)「PPP 総論」東洋大学大学院経済学研究科公民連携講義録。

福川伸次・林原行雄編 (2010 年)「PPP ビジネスの現状と課題」東洋大学 PPP 研究センター。

松田学 (2008 年)「競争も平等も超えて」財經詳報社。

藻谷浩介 (2010 年)「デフレの正体」角川 ONE テーマ 21。

林原行雄 (2006 年)「財務からみる企業行動」魁星出版

林原行雄 (2008 年)「景観の経済学—経済優先が都市景観を悪くしたのか？」地域開発センター「-地域開発」2008 年 6 月号、7 月号、8 月号