

PPP の新しい動き

東洋大学大学院 教授 公民連携専攻長 根本祐二

社会的費用対効果の最大化問題

筆者は、PPP(Public-Private Partnership)を専門に研究している。PPPは、様々に定義されているが、個人的には「社会的費用対効果の最大化問題」という考え方がしっくりくる。公共サービスとは、国や地方自治体が担っているサービスである、教育、高齢福祉、障害福祉、子育て支援、道路・水道などインフラ整備、エネルギー供給、交通など多岐にわたる。これらのサービスの費用対効果を最大化することがPPPの役割である。

PPPは、すべてを政府が担う純粋公共事業の世界と、すべてを民間が担う純粋民間事業の世界の中間に位置する。現実には、純粋公共事業も純粋民間事業もほぼ存在しない。つまり、すべての公共サービスは、濃淡はあるものの、政府と民間の何らかの関係性で成り立っている。

たとえば、都市部の公共体育館や図書館の多くは民間企業が運営している。地方自治法に基づく指定管理者制度を使い、公共施設を民間が運営している。また、デイサービスや有料老人ホームなど高齢福祉施設の大半は、民間である社会福祉法人が運営している。介護報酬を得られるため民間事業として成り立つからである。電力やガスは基本的に民営であるが、料金認可制や区域内でのサービスの供給義務は法律で定められている。

ではなぜサービスの費用対効果を高くする必要があるのであろうか。

純粋公共事業の場合、費用は税収で賄うことになる。競争市場が存在しない純粋公共事業では、効率性を促すインセンティブが生じない。この結果、財政が肥大化し持続不能となり、いずれはどこかで事業が止まってしまう。一方、純粋民間事業ではどうか。民間は競争にさらされるため常に効率化するが、公共サービスとしての供給責任を負うものではない。赤字が続くと止めざるを得ない。「民間は利益が出ないとやらない」と批判されることがあるが、正しい

指摘でもある。

いずれにせよ、政府か民間かという単純な二分論では公共サービスの持続性を保てないのである。

これに対して、PPPでは、政府が公共性を定義（要求水準）し、その要求を満たすように多くの民間から提案を受けて、もっとも費用対効果の高い提案を選定して実行してもらう。公共サービスに対する政府の責任を明確にするとともに、最も効率的な主体に実行を委ねることによって、持続性を高める。これがPPPの役割である。

SDGsにおけるPPP

この点は、持続可能な開発目標（SDGs）にも表れている。SDGsは1～16までの目標を達成するための方法として、17番目の目標であるPartnershipを掲げている。政府と民間だけではなく、政府同士、あるいは、市民との間での協働も含めて、もっとも費用対効果の高い方法を取るべきという意味だと理解できる。

SDGsは人類史上でも画期的なガイドラインであり、国、自治体、企業さらには筆者の勤務する大学でも、SDGsに依拠した計画を策定し、それに従って行動することとしている。世界を動かせるような政治力や軍事力を持たない日本にとっては、依って立つべき基準が明確なのは大変分かりやすい。

しかし、残念ながら、現在のSDGsは、理念は良いものの実現できていないという批判を受けている。新型コロナウイルス禍への対応も、各地での戦争も、SDGsが解決してくれているわけではない。SDGsは2030年までの目標であり、その先にはさらに洗練された世界の目標が提示されるだろう。その時、目標の実現手段も同時に提示されるべきである。この点、筆者は現行の17目標のうち実現手段に関する唯一の要素であるPartnershipがどうあるべきかということは非常に大きな宿題だととらえている。



アクションプラン

さて、話を国内に戻そう。PPPは、政府の基本的な方針の一つであり、毎年、「推進のためのアクションプラン」が制定されている。

同プランでは、金額や事業件数の数値目標が定められ、達成度を客観的に国民が評価できるようになっている。数値目標は容易に達成できるものではないため、様々な工夫がなされている。

2023年6月に公表された令和5年改定版アクションプランでは、従来にない新しい取り組みが盛り込まれた。「ウォーターPPP」、「スモールコンセッション」、「ローカルPFI(Private Finance Initiative)」の3つである。

ウォーターPPPは、公共施設等運営権（コンセッション）をレベル4と位置付けたうえで、コンセッションには至らなくても、長期契約、性能発注、包括発注の3点および民間の努力や工夫によって収入が変動するプロフィットシェアを導入した方式をレベル3.5と定義して、両者をウォーターPPPとして総称している。レベル4のコンセッションには運営権対価が入るという魅力はあるが、対価をさほど期待できない自治体では、官の責任を十分に果たしつつ民の知恵も最大限発揮できるレベル3.5は現実的な解だと思われる。

スモールコンセッションは、余剰ストックを自由に活用することを念頭において導入された手法である。事例としては、自治体が保有する歴史的建築物や廃校舎跡地を宿泊施設やグランピングに転用する例があげられている。人口減少時代とは、資産が余る時代である。自治体が余剰資産を抱えたままでは財政的負担が増す一方であり、民間を活用して負担を減らすことは当然と言えよう。スモールコンセッションはコンセッションと名付けられているが、PFI法上のコンセッションに限らず、指定管理者や普通財産賃貸借を含みうる幅広い概念であり、一般的に事業規模10億円以上が想定されるコンセッションよりは、はるかに小規模な事業への展開も期待される。小規模プロジェクトを進める上でのネックである法務、財務等の専門家費用を削減できるようにするため、契約書のひな型公開などを国に期待したい。

ローカルPFIは、「PPP事業の推進（案件形成、事業者選定、契約履行等の一連の過程）を通じ、地域経済・社会により多くのメリット

をもたらすことを志向するコンセプト」とされている。典型的には、地元有力企業が代表企業となり地元企業のコンソーシアムを組んで推進する事業である。純粋公共事業では、落札者を地元企業に限定することもある。地元企業が仕事を続けることで、雇用の維持はもとより自然災害発生時の迅速な対応なども期待できる。しかし、単純に地元だからという理由で保護する習慣は廃止した方がよい。地元商店がなくなるのでコンビニを進出させないという発想と同次元であり、地元企業と地元住民の利害を対立させるだけだからである。これに対して、ローカルPFIは、地元企業の成長の機会と捉えようというメッセージだと受け止められる。内閣府が事例として開示している事業を見ると、いずれも地元企業が代表企業（もしくは事実上の代表企業）となっている。各社とも努力してノウハウを蓄積したのであろう。筆者が各社を分析した結果、同一市町村ではないにせよ近隣市町村の企業であること、資本金規模は大きくないが年商は100億円以上であること、業種は様々でありPPPの経験がない企業も含まれていることが分かった。筆者はこの結果を受けて、都道府県単位で年商100億円の企業を業種にかかわらず探すという研究に着手したところである。こうした企業が地域経済をけん引するローカルPFIの担い手になりうるのである。

持続可能性とPPPの将来

以上の通り、経済社会を持続可能にするためのPPPには非常に大きな役割がある。にもかかわらず、残念ながらその期待に十分に答えられていない。

前述のアクションプランでの数値目標は10年間で30兆円、1年間3兆円のペースとなる。これに対して、日本の名目国内総生産（GDP）は2022年度で年間556.6兆円、政府支出である公的資本形成と政府最終消費を合計すると151.4兆円である。日本中の政府や民間企業が精一杯努力する目標が1年3兆円というのは低すぎるのではないだろうか。

両数値は概念の異なる性質の数字であり単純には比較できないものの、飛躍的に伸びる目標値を設定する必要があるのではないか。それが、わが国の財政はもちろん、経済社会全体の持続性を高める道だと確信している。