

多様化する官民連携（公民連携） の考え方

Amame Associate Japan株式会社 代表取締役 天米 一志
大阪大学大学院工学研究科 招へい研究員

官民連携（公民連携）は、性能発注により効果を発揮するという定義が重要となる。この定義は、事業の発掘期の企画段階から事業に携わる関係者が共通認識で取り組むことが最大の成功要因とも言える。本文では、官民連携と公民連携を同義語として記載する。

そもそも官民連携とはどのような定義とすべきかを、各事業において検討しておくことが必要である。官民連携手法は、民間の資金やノウハウを活用し、社会資本を整備及び維持することで、公共サービスの充実化を推進する戦略であると考えられている。また、官民連携の特徴としては、①公益の実現、②官と民の適切なリスク分担（役割分担）、③官だけでなく、市民と民間事業者と共につくりあげるプロセスの3つが挙げられる。これらを踏まえてPPP（Public Private Partnership）/PFI（Private Finance Initiative）といった官民連携には、1つの定義として「行政経営の一環として位置づける」と設定することができ、事業を実施する際には、各事業における事業規模や事業目的などから、定義づけを行い、関係者で共有しておくことが重要である。

さらに、昨今の多様化するニーズに応えるためにも、地方公共団体は、単独で考えるのではなく、民間のノウハウや技術力、各種情報整理力、さらには資金調達ノウハウも含めて民間と連携する必要があることを地方公共団体は理解し始めている。官民連携に関する国等の動向は、2014年に国が公表した「日本再興戦略」の改定版においても、「地域経済の活性化には、新たな担い手の活用も必

要である。民間にインフラ事業を委ねる公共施設等の運営権方式のPFIやPPPは、地域における民間の事業機会の創出や公的部門の効率化に資するとともに民間の担い手が複数の地域の事業運営の担い手になることで、広域的な連携にも繋がるものであり、今後劇的に拡大させていくことが重要である」と示唆していることから、官民連携の重要性を感じとることができる。

元来、官と民とでは存続の仕方が異なる。官は、税という性質の資源を活用して地域のために存続している。一方、民は自らの利益を生むことから継続的な存続に繋がっている。この両者が何の葛藤や制約もなく、何の利益もなく連携することは困難と言える。つまり、社会環境の変化やニーズの変化などに対応すべく、官民双方にとっての利点や価値が見いだせないと、官民連携における地域の住民も含めたWIN（官）-WIN（法人）-WIN（住民）の関係は成立しないと考える。

次に市場の動向を観察すると、内閣府民間資金等活用事業推進室が公表している「PFI事業の約9割に地域企業が参画！～令和元年度のPFI事業における地域企業の参画状況を取りまとめ～」によれば、2019年度に契約が締結されたPFI事業のうち、地域企業が参画している事業の割合は87%、さらに地域企業が代表企業として参画している事業の割合は47%であったとされている。これは、事業規模や事業範囲などが影響すると考えても、PFI事業への参画の観点から、より地域を知る地元事業者の活躍の場が増えていると言える。最近の事



天米 一志 (あまめ かずし)

Amame Associate Japan株式会社 代表取締役社長

1990年4月から2012年7月まで香川県まんのう町で勤務し、2006年から香川大学大学院(MBA)に通いながら行政改革を担当し、独自開発の人財育成プログラムが総務省の改革事例集に掲載される。また、包括的公共施設管理の手法や新しいPFI手法導入といった日本のこれまでにない官民連携事業の実務経験を有している。PPP(官民連携)/PFI、FM/PREM(公的不動産の有効活用)、行政経営、人財育成、行政改革、目標管理、モニタリング等が専門分野である。さらに、2014年4月からは、大阪大学CSCD招聘研究員、2017年4月からは大阪大学COデザインセンター非常勤講師、2021年4月からは大阪大学大学院工学研究科地球総合工学専攻招聘研究員として、公共空間の新しい価値創造に取り組む傍ら、2020年から自らも地球総合工学専攻建築工学コース博士後期課程に入学して官民連携の研究を行っている。

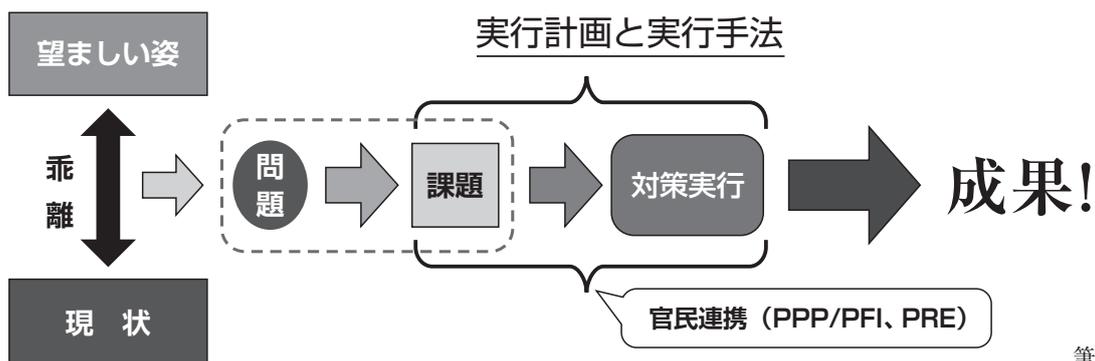
例として2022年度にオープンした施設のPFI事業(施設の整備、維持管理、運営を15年間)では、設計以外の企業が全て県内及び市内事業者(右図)という事例もある。地方公共団体は、所得の再分配という命題もあり、PFI事業を推進した際に、参画企業のほとんどが地域外となつては、役割を果たすことができない。そのため地方公共団体には、地元事業者の参画がし易くなる工夫も手法検討段階から必要となる。

また、PFI事業の分野別に見ても、地方公共団体では社会教育施設や文化施設の実施数が多く、次いで公園、下水道、斎場、廃棄物処理施設などが実施されている。さらに最近の傾向として、複合施設の実施数も増えている傾向にある。つまり、単一施設単一機能の公共施設ではなく、複合機能化された公共施設の整備が官民連携によって実施されていることになる。特に特徴のある傾向としては、コンセッション方式(公共施設等運営権)の新たな市場の参入、アベイラビリティペイメントの導入、セールアンドリースバック方式の導入、これまで官民連携事業に参入していない業種の企業の参入、LABV(Local Asset Backed Vehicle、官民共同開発事業体)や定期借地権などの公的不動産を活用した資金調達や官民連携事業、民間事業者選定にオーディション方式を採用した事例などが挙げられる。また、社会変化へ対応する観点からは、従来の「管理的思考」から「創造的思考」へ、「ものづくり」から

構成員	担当区分	出資割合(%)
代表企業	建設企業A(市内企業)	30%
構成員	建設企業B(県内企業)	25%
構成員	建設企業C(県内企業)	18%
構成員	建設企業D(県内企業)	7%
構成員	建設企業E(市内企業)	7%
構成員	設計企業及び工事監理	3%
構成員	維持管理企業A(市内企業)	5%
構成員	維持管理企業B(市内企業)	5%
構成員	運営企業A(市内企業)	2%
構成員	運営企業B(市内企業)	2%
合計		104%

筆者作成

「ひとつづくり」へ、「ハコモノ整備」から「価値の転換と創造」へとシフトする必要があると考える。この実行は、地方公共団体が自ら変化をつくりだすことや組織全体の思考態度を変えること、体系的にイノベーションを行うことからスタートすれば、おのずと官民連携の道が開けてくると感じている。また、官民連携手法の導入検討は、手法等に関する制度にのみ着目するのではなく、関係法令や地方自治法なども合わせて整理したうえで検討することが、新たな価値創造の実現に向けての第一歩となる。目の前の現象には、意外と見えていない現象が多く埋もれていると仮定し、現象を表面で観察するのではなく、本質を見抜く探求心や検討が必要になる。事業化の検討は、現状と望ましい姿との乖離を問題として捉え、その問題から課題を抽出し、整理ができたうえで、はじめて



筆者作成

解決策となる官民連携手法に目を向ける必要がある。現状と望ましい姿の乖離の可視化は、住民や地元企業と共に検討するプロセスにおいても官民連携事業の成功要因として重要である。

まちづくりには、「場所（プレイス）」と「内容（コンテンツ）」とがあるように、公的不動産にも「ハード」と「ソフト」がある。従来の公的不動産の施設整備は、もっぱらハード整備の視点からスタートしていた。ところが、公的不動産をマネジメントする観点から民間のノウハウや高い技術力、さらには資金調達力など民間と連携することによる効果を期待する場合は、ソフト（公共サービス）の内容の検討からスタートすることが重要な視点となり、その結果、おのずとハードのあり方が見えてくると言える。例えば、学校施設が老朽化したから校舎を建て替えるという単純な考えではなく、教育のあり方をどうするかを検討した結果、校舎単体での整備ではなく、塾や保育園や高齢者住宅との複合化や市民向けのスポーツ施設や図書館との複合化という空間形成案も浮かぶことになる。つまり、地方公共団体が、公共空間には「ハード」と「ソフト」があり、それぞれを行政経営に活かせる資産と捉えられるかによって、未来は大きく異なることになる。公共施設マネジメントは、従来の単なる施設整備から空間創造へと変革している過程とも見受けられる。

従来の施設整備は、前述したようにハード整備を目的に実施され、かつ未来の維持管理コストを軽視していたと言える。建物のトータルLCC（Life Cycle Cost）は、企画・設計＋建設費＋維持管理

費＋廃棄撤去費の合計となり、なんと企画・設計＋建設費は、トータルLCCの約3割弱でしかないというデータもある。つまり、これまでの公共施設整備は、全体コストの3割程度しか要しない整備に力を注ぎ、残りの7割強の部分は発生した結果として税金を投じていたと言える。さらに、このトータルLCCの決定要素は、なんと企画・設計＋建設段階において約98%を決定づけるというデータもある。いかに企画・設計＋建設段階での創意工夫が未来の負担を軽減するかを物語っている。このことから従来の設計と建設等を分離発注していたことがいかに非効率であるかが推測でき、企画・設計から維持管理運営までを包括して、それぞれを担うプロ達の創意工夫がシナジー効果を生む仕組みづくりこそが官民連携の良さとも言える。このような内容を理解しないまま、官民連携手法の導入が目的になってしまうケースや、官民連携手法を導入せず、従来型での社会資本の調達を進めてしまうケースが少なくない。一般的に実施されている導入可能性調査は、定量的なVFM（Value for Money）の算定に目を向ける傾向が高く、本来の性能発注による効果、つまり定性的なVFMの視点での評価が弱いため、地方公共団体の職員も惑わされることが多い。導入可能性調査は、法的な実施要件でもないため、すでに形骸化している調査に税金を投入する必要もない。もっと民間の持つノウハウや技術、発想力、市場原理の活用力等に目を向ける方が良い連携に繋がると推測している。

そもそも官民連携とは、単に手法や事業スキームを指すものではなく、地方公共団体として公益

の確保と事業の質やサービスの質を追求した結果、民間との適切な役割分担が必要となる。また、単に施設整備を指すものでもなく、資金調達や経済効果を追求した結果、民間との適切なリスク移転が可能となる。

民間事業者にとっても、包括的に長期間の契約となれば、一定の投資やリスクを負える範囲が広がるため、結果として公共サービスの質の向上が期待できる。従来との最大の違いは、いかに結果として官と民とのリスク分担（リスク移転）が実現し、民間資本が導入され、実施されるサービス水準の監視が適切に行われるかである。社会資本の管理者である地方公共団体にとって、施設整備の機会に地域経済への好循環の実現や地方公共団体の財政負担軽減に直結する官民連携事業をどのように実施できるかの視点を持って探求して取り組むかがポイントになる。

地方公共団体の民間事業者との連携方法に関する最近の傾向は、コンセッション方式を軸に、他の手法等と組み合わせる検討がされている。例えば、コンセッション方式とPFI手法の併用やPark-PFI（公募設置管理制度）の併用などがある。一定の利用料金収入を設定できる施設やこれまで利用料金収入を得ていない施設などは、今後、施設のあり方を検討する際に、一旦、「これまでは〇〇だった」、「こうすべきだ」という既成概念を取り払って検討することも必要である。また、公共施設等の利用料金の徴収方法や民間事業者への委託方法なども変化している。例えば、施設等の利活用度合いに応じて、官がコストを支払う変動制の採用や、目標への達成度合いに応じて支払う成功報酬型（成果連動型）の採用なども適用できるため、様々な角度から当該事業について検討しないのは機会の損失とも言える。さらには、公的不動産の利活用の観点から、地方公共団体が自ら施設を所有する必要性も高くなく、有効活用が得意な民間事業者へ売却し、その売却による収入財源を基にリースすることで、公共サービスを維持するセール&リースバック方式の導入も、今後進むと予測できる。

官民連携事業へ参画する事業者の変容も、最近の特徴と言える。事業化されている官民連携事業の導入段階や事業実施段階において、これまで参入していない業種の事業者の参入が見られる。例えば、アミューズメント関係企業やファンド関係企業など本業で持っているノウハウ等を活かす企業や、本業とは異なる分野で参画する企業もあり、業種は様々である。特に官民連携事業の導入段階では、経験の少ない民間アドバイザーが地方公共団体の支援に入ることもあり、結果、単なるコピー&ペーストの事業化や箱物整備のみに終わり、従来型整備と変わらない事例も少なくない。

前述したLABV方式については、2016年度の国土交通省の補助事業を調査した。モデルとなった地方公共団体では実施されなかったが、他の地方公共団体で取り組みがスタートしており、大型商業施設の撤退という地域課題を解決するという観点から、地元事業者重視で国内初となる土地等の公的不動産を現物出資するLABV方式が事業化された。このケースでは、民間の事業パートナーの選定は、入札やプロポーザルではなく、オーデイション方式を採用することで、より事業に適した事業者集団を形成することを目指した。LABV方式は、特に地方の地方公共団体が未活用の土地を有している場合には、未活用の公的不動産の有効活用が図られることになり、すでに幾つもの事業で検討されている。例えば、地元商工会と地方公共団体がLABV方式に基づく共同事業体の設立を行い、公共事業と民間事業の融合によるまちづくりを目指している事例もある。

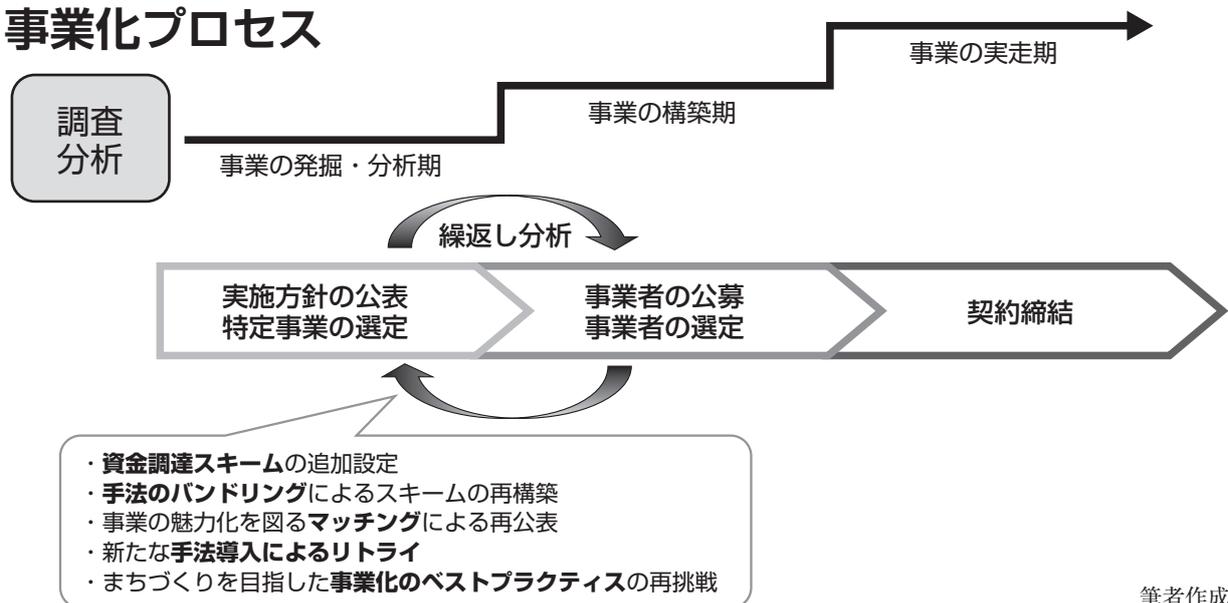
次に具体的にPFI事業スキームを考察してみる。そもそもPFI手法は、民間経営資源活用の原則が最も重んじられ、従来のような仕様を定めず、機能性能重視である性能発注を採用することで、より民間のノウハウや技術を最大限に引き出そうというものである。また、加えて民間の資金調達ノウハウをも最大限に活用することで、より低廉かつ良質の社会資本の調達や質の高い公共サービスの運営が実現することを目指すものでなければな

らない。特に、資金調達ノウハウは、単にSPC（特別目的会社）を介して金融機関から事業費を調達するだけのものではない。ところが、多くのPFI事業は、地方公共団体の官民連携事業への可能性検討段階で間違えているケースが多い。PFI事業における資金調達は、必ずしも金融機関からの融資だけという訳ではない。日本のこれまでのPFI事業は、地方になればなるほど地元事業者が中心になって事業を推進することが困難と考えられていた。その理由の1つには、SPCが自ら資金調達するファイナンスにあり、プロジェクト・ファイナンスとしながらもSPCを構成する企業の体力等の与信を必要とするコーポレート・ファイナンスとなっていたためである。そのため、PFI事業の整備費が大きくなればなるほど、SPCを構成する企業に与信力のある大手企業の存在が必要になった。しかし、この現象も金融機関の努力により、SPCを組成する構成企業への与信を必要としない（100%ノンリコース）のプロジェクト・ファイナンスが地方銀行により実行され始めたことから、SPCを構成する企業のほとんどが地元企業（構成企業10社中9社が地元）というPFI事業も出現している。つまり、地元企業が中心となり、ナショナルブランドの大手企業が下支えするという構図が実現していると感じとれる。事業形態が多様化する中、同様に資金調達も多様化していると言え

る。すでに2つのPFI事業では、SPCを構成している企業自らが、PFI事業に対して社会課題を解決することを目的とする投資的なファンドを活用しようとしている。一般的に知られているクラウドファンディングは、短期間で少額かつ寄付のイメージであるが、この社会課題を解決するファンドは、中長期間で数千万～数億かつ投資のイメージとなり、事業成果連動型として投資家に配当を配分する。つまり成果が達成されなければ配当も無く元本保証をしないタイプが誕生しており、中長期間のPFI事業には適していると言える。さらに地方公共団体が進めるふるさと納税と融合することや、半分寄付で半分が投資といった組み合わせも可能になり、よりファンドの活用が社会課題を解決する仕組みとして構築できるメリットがある。これらのファンド等の活用の課題には、地方公共団体の職員がこの仕組みを理解するかがある。

官民連携事業の入り口を間違えると、地方公共団体が作成する基本計画等の計画段階で、施設整備のゾーニングや事業方式、事業規模まで確定してしまう。そのため、要求水準書等に仕様の表現が多く含まれることから、民間のノウハウ等の提案には、「ワクワク感」や「想像を超える提案」などの企画提案がされず、単なる施設整備に終わってしまう。これは、性能発注の方法や民間の創意工夫を引き出す方法を発注者である官側が理

事業化プロセス



筆者作成

解していないことが原因と言える。事業によるが、地方公共団体を支援するアドバイザーすら単なる建設を目的としているケースも少なくない。

そのため、PFI事業の事業方式（BOT（Build Operate Transfer）、BTO（Build Transfer and Operate）、BOO（Build Own Operate）、BLT（Build Lease Transfer）、BLO（Build Lease Operate）等）は、事業ごとに制度設計できることや、企画提案する民間事業者側が選択できるような選択制を導入しているケースも、まだまだ数が少ない。事業方式は、事業規模、事業内容、特にリスク移転の観点から企画提案する民間事業者が企画提案時に選べるのが、性能発注の醍醐味と言っても過言ではない。例えばBLTやBLOは、PFI事業にリースを組みこむことができることを知らないまま事業を進めるケースもある。要は、事業の分析期において、事業化に関する様々な観点から繰り返し検討を重ねることである。

PFI事業が従来型の事業と異なる点の1つに対価の考え方がある。対価は、文字のごとく品定めをして、その商品やサービスに見合う金額を支払うもので、決して従来のような業務委託契約や工事請負契約の支払金額と同じ扱いではない。ここでの品定めとは、PFI事業ではモニタリング（監視）を指すことになる。となれば民間事業者は、発注者が定めた要求水準を満たした事業を実施し、発注者がその品質等をモニタリングした結果で、問題なければ予定されている対価を受け取るようになるはずである。対価には、大きく施設整備費と維持管理費とに区別され、施設整備費は、建物の竣工時にモニタリングの結果に問題なければ、一括支払い分と割賦支払い分との併用で支払われるケースが多いため、品定めがされた後に支払いが発生している。ところが維持管理費は、多くのPFI事業の場合、契約期間に想定される維持管理費の総額を契約年数で除した単年分を支払っており、サービスが提供されていないものに対しても決められた対価として支払っているケースがある。本来、対価として取り扱う以上、維持管理費についても、各年において提供されたサービスの品定めをした

うえて、対価として支払うことが重要である。

従来、日本のPFI事業には、設計段階と建設段階のモニタリングの仕組みや方法が導入されていなかったが、最近は、幾つかの事例に導入され、その効果が検証されている。特に設計と建設期間においては、SLA（サービス基準合意）の一部として取り扱うコミッションングプロセスが有効に機能している。

PFI事業には、VFMの達成という考え方がある。この考え方は、民間事業者により提供されるサービス（企画、設計、建設、維持管理、運営）が同一水準であれば、事業期間を通じて財政負担の縮減になるという「安くできる」の視点が強調され活用されているように見受けられる。ところが、PFI事業は、性能発注であるという前提があり、安くできるという視点だけで判断するものではない。むしろ事業期間を通じた財政負担が同一水準であるならば、民間事業者が提供するサービスがいかに高い水準かを判断することが必要である。誰から調達しても同じ内容・性能・機能になるなら、定量的評価重視で良いことになり、誰から調達しても同じ内容・性能・機能にならないなら、定性評価重視である。

最後に、官民連携事業の成功要因の大きな要素は、仕様発注と性能発注の取り扱い方であると、これまでの取り組みからも断言できる。仕様発注の場合の多くは、金額が決定要素のため、提案内容に民間のノウハウや技術力等の発揮度が弱くなる傾向にあり、性能発注の場合は、金額に左右されることなく、提案する内容が評価されるため、同じ事業であっても、応募事業者の提案内容には差があると言わざるを得ない。誰から買っても同じものにならない社会資本調達の場合は、その公共施設やサービスに求める性能・機能・水準を仕様水準ではなく性能水準として適切に設定することこそが、官民連携事業の成功への近道と言える。また、PFI事業の契約には、民間事業者に支払われるコストは、対価として設定されているため、民間事業者が提供する品質に応じた税負担となるよう仕組みを構築することを忘れてはいけない。