

はじめに

PFIには1999年のPFI法制定以前から関わってきた。まだ、実施方針や公募資料の雛形も整っていない頃から、いくつもの分野で日本初のPFIの導入というプロジェクトに取り組んできた。本書で述べているように、その後日本は数百というPFIの経験を重ね、貴重な実績を上げてきた。当時と比べると、PFIに関する知見は比べるべくもないが、今となっては時に学ぶべきものもある。何のためのPPP・PFIか、どのような問題意識を持って取り組んでいるのか、新しい試みにリスクを負ってでも取り組もうとしているか等だ。

PFIはイギリスが元祖だが、我々は当初から色々な国の官民協働事業に学ぼうとした。アメリカのパブリックファイナンスや公社運営、150年の歴史を持つフランスのアップェルマージュやコンセッション等だ。社会的な問題意識を持ち、色々な国の経験に学んだことがPFIでの経験を多分野に応用することにつながった。ここ2、3年、中国の国家発展委員会にPFIのアドバイスをしているが、中国には中国のPFIの取り入れ方がある。制度も文化も異なる中で、イギリスの仕組みを金科玉条のように論じても意味がない。本書でも述べているが、日本でもPFIの位置づけは変わった。1990代末、PFIに求められていたのはコスト、権益面で肥大化した公共事業の改革の尖兵となることだったが、今は、いかに資産の付加価値を高めるかが主眼になりつつある。日本のPFIには、こうした時代と共に移り変わる役割を見落とし、過度のコストダウンを強いて民間事業者を市場から遠ざけた歴史もある。

本書では、こうした思いから、次世代に向け、日本のPPP・PFIが持つべき目標として地域の価値の創造を掲げた。そのために、第1章ではPFI法の法制定前後からの変遷を辿ることで日本のPPP・PFIの歴史を再確認することとした。第2章では、価値創造のための新たな

な取り組みとして注目されるコンセッションと民間提案制度について詳述した。その上で、第3章ではイギリスの新たな取り組みやシンガポールの歴史に学んだ上で、次世代のPPPの意義を定め、いくつかの事業モデルを提案した。そして、第4章では次世代指向のPPPを進めるための実務面での重要課題についての取り組み方策を述べた。本書の内容が、PPPが日本に新たな価値をもたらすことに多少なりとも貢献できれば筆者として大きな喜びである。

本書については、まず、日本のPFIの立ち上げ期にお世話になった省庁、自治体、有識者、企業の方々に深く御礼申し上げたい。皆様の勇気ある姿勢無くして日本のPPPの立ち上がりはなかった。

学陽書房の川原正信さんに企画段階からお世話になった。川原さんとは日本のPFIの黎明期からのお付き合いである。改めて、深く御礼申し上げる。

本書は、株式会社日本総合研究所石田直美主席研究員との共同執筆である。石田さんはPFI法制定直前に入社された日本版PFIの申し子のようなプロフェッショナルである。激務の中執筆にお付き合い頂いたことに心より御礼申し上げる。

高齢者向けサービスの事業については株式会社日本総合研究所の齊木大さん、山崎香織さんにアドバイス頂いた。多忙の中のご支援に厚く御礼申し上げます。

最後に、筆者の日頃の活動にご支援ご指導を頂いている株式会社日本総合研究所に厚く御礼申し上げます。

2018年初春

井熊 均

はじめに	3
------	---

序章 今なぜ新たなPPP・PFIなどの価値を創出する官民協働が注目されるのか

● 地方部の苦境	12
● グローバル化の影響	13
● 工場誘致の限界	14
● 内発型政策の必要性	16
● 公共資産の価値を高める	17
● 資産価値向上の条件	19
● 官民協働の必要性	20
● 官民協働事業の導入に必要な視点	21

第1章 日本版PFI・PPPの歴史に学ぶ 新たな官民協働事業のあり方

1 肥大化した公共事業の改革

● 負債を積み上げた公共事業	26
● 仕様発注から性能発注へ	27
● 自治体財政を圧迫した維持管理・更新コスト	28
● PFIの七つの副次的効果	29
● PPPの変遷を捉える三つの視点	35
● 混沌としたPFIのスタート	38
● 初の大型改正	40
● 予想を超えたPFIの波及効果	43
● 公共事業改革の課題	46
● 付加価値向上の停滞	48

2 発展する日本のPPP・PFI

● 政権転換後の大改正	50
● PPPの流れを変えたコンセッション	51

●民間支援の制度整備	53
●1980年代の改革を振り返る	55
●第三セクターの破綻理由	56
●「基本から応用に」がPPPの鉄則	58
●発展の基盤を築いた金融危機後の日本のPPP	62

第2章 価値創出型官民協働事業の現状

1 価値創出型官民協働事業の現状 **▲** コンセッション

(1) コンセッションの仕組み	66
①フランスで数百年以上の歴史を持つコンセッション	66
②日本では2011年度に制度化	67
③利用料金制(指定管理者制度)ではできなかった「資本投資」の自由裁量を付与	69
④バランスシート改革とVfMがコンセッションの狙い	71
⑤新たな産業創出の可能性	72
(2) コンセッションの推進状況と課題	75
①異例の“件数目標”によるコンセッションの推進	75
②苦戦する上下水道分野	76
③文教施設等、公共施設分野への広がり	79
(3) 先行モデルの検証	81
I 1兆円に上る有利子負債の大幅削減に成功した関西国際空港	81
①多額の有利子負債問題の解消の切り札に位置づけられたコンセッション	81
②世界的な実績を持つ空港オペレーターが参画	83
③本格的な競争的対話手続きにより優先交渉権者を選定	84
④豊富な空港運営実績と訪日ブームで増益するも今後は	86
II 震災復興の象徴ともなった仙台空港民営化	88
①東日本大震災をきっかけに始まったコンセッションの検討	88
②民間の意見を取り入れながらの事業化検討プロセス	89
③4グループが応募、地方空港のモデルへ	90
III 道路の維持管理効率化と地域活性化を狙う道路コンセッション	92
①特区制度により実現した道路コンセッション	92

②需要リスクを官民で分担することで現実的な事業構造に	93
③維持管理の継続的改善への期待	95
IV 不採算事業のコンセッションのモデルを示した浜松市	97
①合併自治体のインフラ管理の不安と処理場移管	97
②不採算事業でのコンセッションのモデルを構築	98
③水メジャーの参画	100

2 価値創出型官民協働事業の現状 **▲** 民間提案型事業

(1) 提案型PPP事業の経緯と課題	102
①PFI事業では当初から民間提案を重視	102
②入札プロセスでも対話を位置づけ	103
③本格的な対話を行う競争的対話	104
④対話による民間提案の取り込み事例	105
⑤「民からスタート」のための民間提案制度	108
⑥活用が進まない民間提案制度	110
⑦海外のUnsolicited Proposalの経験に学ぶ	111
(2) 民間提案の先行事例と成果	115
I 事業リストを活かして民間提案を促す福岡市の取り組み	115
①失敗から学び案件数を拡大する福岡市	115
②ロングリスト・ショートリストで民間提案を誘発	117
③民間提案による事業化例	119
④プラットフォームを通じた案件形成	120
II 財政負担軽減を重視する横浜市の取り組み	121
①共創フロントで民間提案の窓口を一元化	121
②財政支出を伴わずに実施する事業が大半	122
③2段階のサウンディングを制度化した公有地活用のシステム	123
④今後の課題	125
III 民間提案制度のパイオニアとして改善を続ける我孫子市	126
①市民団体も含めた「多様な民」への期待	126
②全ての事業を対象として提案募集	126
③累計で100件以上の提案を審査し、半分以上を採択	127
④建物の維持管理も民間提案を契機に包括化	129

第3章 地域の価値を創出する官民協働

1 進化する元祖イギリスのPFI

- ① サッチャー政権下での「構造的な」構造改革..... 134
- ② 継続するPFIの推進と改善..... 136
- ③ BSF、LIFTの方向性を引き継いだPF 2..... 138
- ④ イギリスに学ぶ点..... 140

2 独立から半世紀でアジアの富裕国となったシンガポール

- ① 前途多難な船出となった独立..... 143
- ② 国際的な立地を活かした戦略投資..... 143
- ③ 立地を活かす人づくりのための投資..... 146
- ④ 弱みを強みに変えた水インフラ..... 147
- ⑤ グローバル展開を支える政府ファンド..... 148
- ⑥ 新たなインフラでのリードを狙う..... 149
- ⑦ シンガポールに学ぶ地域の価値創造..... 150

3 次世代PPPのための五つの視点

- PPPの現状..... 152
 - ① 価値の域外展開型PPP..... 152
 - ② 革新技術の導入..... 153
 - ③ 課題先進国と住民指向..... 154
- 次世代PPPに向けたポイント①: 先端技術による省人化..... 155
- 次世代PPPに向けたポイント②: 定型サービスの活用..... 157
- 次世代PPPに向けたポイント③: テーマ起点の価値創出..... 157
- 次世代PPPに向けたポイント④: 官民協働の上流展開..... 159
- 次世代PPPに向けたポイント⑤: 事業の仕組みの構築..... 160

4 資産価値を高める次世代型PPPの具体例

- (1) 環境分野で想定される事業構造
—低炭素社会構築のための分野横断型バイオエネルギー事業—..... 163
 - ① 期待が高まる自治体のエネルギー事業..... 163

- ② 分野横断型バイオエネルギー事業の構造..... 165
- ③ 上流指向の官民協働事業の3ケース..... 167
- ④ 段階ごとの業務内容..... 169
- ⑤ 上流指向型事業の課題..... 173
- (2) 包括的インフラ管理事業..... 177
 - ① 全ての自治体が直面するインフラの維持問題..... 177
 - ② 究極のインフラ長期利用のための革新技術..... 177
 - ③ IoTを使ったインフラ維持管理事業..... 179
- (3) 官民協働の高齢者向け企画・サービス事業..... 184
 - ① 期待される民間サービス..... 184
 - ② 減らない自治体の負担..... 184

第4章 実現に向けた課題解決の方策

1 入札制度における課題

- ① 事業の発意..... 195
- ② 事業内容の決定..... 196
- ③ 仕様の設定、積算..... 197
- ④ 入札公告～質疑～提案書類の提出..... 198
- ⑤ 提案の評価、落札者の決定..... 200
- ⑥ 契約の締結..... 202

2 入札制度との整合性確保のための方策

- ① 民間提案制度の活用..... 204
- ② 入札前の対話システムの一層の活用(マーケットサウンディング)..... 206
- ③ 対話、交渉型の入札プロセス(競争的対話)の導入..... 207
- ④ 総合評価方式の柔軟化..... 209
- ⑤ ターゲット価格の提示..... 210
- ⑥ 公募型随意契約の活用..... 211

3 事業の立ち上げプロセス

- (1) 民間起点での事業発案..... 213
 - ① 公共側による基本ニーズの明確化と公開..... 213

②基本ニーズから民間提案を募集	214
③提案内容に関する民間事業者との協議	215
④全体プランの提案を求める	215
⑤提案資格の明確化	217
⑥部門横断・複数自治体による連携事業の立ち上げ	218
(2) 事業者選定プロセス	220
①徹底した性能発注を基本とした正式公募	220
②競争的対話方式で業務仕様の確認、協議	221
③民間からの提案の総合評価	222
④案件形成への寄与度に応じた提案者へのインセンティブ付け	223
(3) 柔軟な運用	226

4 財政制度への対応

(1) 現行制度から見た課題	228
①長期の債務負担に伴う課題	228
②民間事業者へのインセンティブ付与	229
③契約時に確定していない支払いの処理	230
④民間事業者との役割分担に応じた負担の調整	230
⑤自治体間の負担配分	230
(2) 現行制度との整合性確保のための方策	232
①長期の歳出固定化に関わる方策	232
②インセンティブ付与に関わる方策	233
③未確定の支出に関わる方策	234
④官民の負担調整に関わる方策	235
⑤自治体間の負担調整に関わる方策	236

5 日本型公共サービスの海外展開

①官民協働事業の広域化	238
②官民協働事業の海外展開	239
③住民向けサービスPPPの日本の競争力	240
④環境事業の海外展開	242
⑤日本の知見の輸出で長期の基盤を作る	243
⑥サービス輸出での官民協働の必要性	244

序章

今なぜ新たなPPP・PFIなどの価値を 創出する官民協働が注目されるのか

② 入札制度との整合性確保のための方策

現行の入札制度は仕様発注を基本としているが、20年にわたるPFI事業等の蓄積を通じて運用上の改善が進んでいる。入札を規定している会計法や地方自治法は各種の法律の中でも基本となるもので、これらを抜本的に変更するのは法体系上の整合性確保という意味でも難しい面がある。今後一層付加価値の高い事業を実施する場合でも、現行の法制度の中で運用上の改善を図ることが現実的である。ここでは民間との対話を中心に提案する。

① 民間提案制度の活用

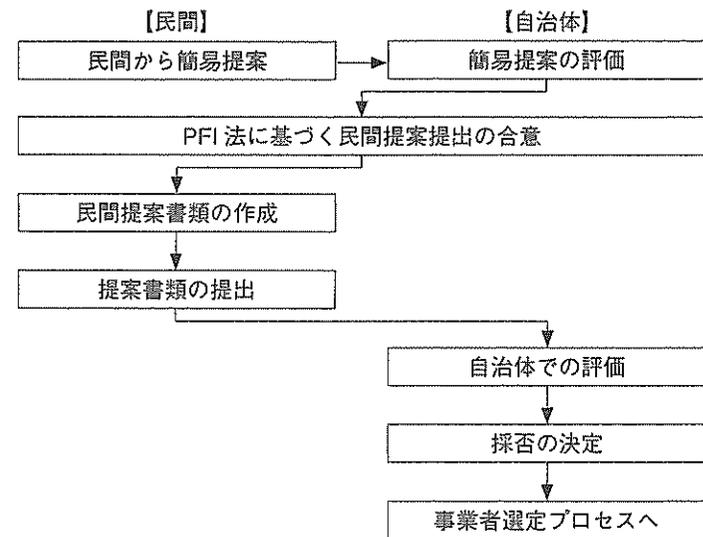
本書でも示した通り、民間の提案の事業への取り込みは実態として進んでいる。技術や社会問題が複雑化する中で、民間事業者によるノウハウや新しいアイデアは公共側の事業を企画するのに不可欠となっているからだ。民間企業も、自社の提案が何らかの形で採用されれば、自社の得意な技術を活かせるなど事業者選定で有利となるため、提案活動には基本的に前向きである。

しかし、現在の民間提案では民間企業の関与はアイデアを提供する程度に留まる。計画を策定する権利と責任はあくまで公共側にあるからだ。事業者選定での公平性、透明性を意識しているという面もある。民間側も計画を立てるのは自治体という意識から提案内容に対する責任感が低下し、実現性を十分に検証しないケースもある。

民間からの提案を本気で事業につなげていくためには、官民双方の立場で民間提案に対してコミットし、具体化に向けたプロセスを踏んでいく必要がある。そのためには、2013年のPFI法改正で位置づけられた民間提案制度を活用することが有効である。

PFI法の民間提案制度では、民間事業者がPFI事業の提案をでき

図表4-3 民間提案制度を活用した事業発案プロセス



ること、自治体はPFI事業の提案を受けたら採否を回答しなければならないこと、採用して事業化する場合は提案企業のインセンティブを考慮することが定められている。これに従い、官民双方が責任をもって民間提案を事業化するためには、以下のようなプロセスが考えられる。(図表4-3)

まず、民間事業者から簡易提案を行う。簡易提案はPFI法の民間提案に先立つ非公式な提案で、通常行われている任意の提案と同様、事業の概要を記した程度の内容とする。その上で、簡易提案を自治体の実情やニーズに合ったものとしていくために、官民双方がPFI法の民間提案制度に基づく提案を行うことに合意する。

次に、当該の合意に基づき民間側はPFI法に定める提案書類を作成する。PFI法では、実施方針と特定事業選定、すなわち民間側が提案事業にVfMがあることを説明することが求められている。こうした提案を作り込むには公共側からの情報提供が欠かせないため、民間

側が一方向的に検討するのではなく、官民間での一定の意見のやり取りを経てまとめることが重要だ。

提案書類がまとまったら正式な提案書として自治体に提出する。自治体は民間側からの提案を事業化することが妥当かどうかを評価するため、自治体ニーズに合致しているか、VfMがあるか、実現性はあるか、優先して実施すべき事業であるか等を検討する。

事業化が正式に決定された後、事業者選定のプロセスに入る。PFI法では、提案企業に対するインセンティブに配慮することが定められており、寄与の度合いに応じて総合評価で加点する方法が例示されている。

民間提案制度は現時点ではPFI事業に対してのみ制度化されているが、自治体側の意向さえあれば、他の事業に対してもPFI事業と同様に活用できる場合がある。

② 入札前の対話システムの一層の活用（マーケットサウンディング）

民間提案制度は特定の企業からの提案に基づき事業化するプロセスだから、独創性の高い事業になる可能性がある。一方、公有地の活用や公共施設の整備と合わせた民間の不動産開発などの事業では、特定の企業からのアイデアではなく、より多くの企業から提案を得ることが望ましい。

こうした場合には入札前の対話を工夫することが考えられる。事業検討の初期段階で公共側が最小限の前提条件を提示して民間から自由に意見、提案、要望等を受け入れ、それをもとに事業の条件を詰めていくというプロセスである。

初期段階での提案募集は近年多くなっている。民間からのアイデアが事業化につながった事例も増えている。しかし、民間からは「発意」に関わるアイデアのみを求め、その後の事業内容の検討は公共

側が行うケースが多い。これでは、民間のアイデアの「いいとこどり」で提案意欲は減じられる。

民間企業の意欲を引き出し、付加価値の高い事業につなげるためには、発意段階のアイデアを受けた後も対話を継続して事業内容を議論することが必要である。正式な入札公告の前であれば、制度的な制約はほとんどないため、公平性、透明性に配慮すれば、柔軟な対話ができる。

そこで以下のようなプロセスを提案する。

まず、事業の前提条件のみを提示し幅広い提案を募集する。

提案内容を評価し、検討余地のあるアイデアを特定する。このとき複数の事業アイデアが採用されてもよい。

採用されたアイデアについては、一定の期間をかけて官民で対話を行い、事業内容を具体化し、実現のための課題を整理する。ただし、この間、民間側に生じる過大な負担をどのように軽減するか、ないしは報いるかが課題となる。民間が協力する対話の範囲で事業内容を具体化するための最低必要限度に留める、対話に必要な経費を自治体が負担するなどの対策が考えられる。

具体化された事業内容は再度の評価を経て採否を決定する。採用された場合は、これを事業条件として事業者選定プロセスに移る。

③ 対話、交渉型の入札プロセス（競争的対話）の導入

正式な事業者選定の公告の後で民間事業者との真剣な対話を行うことも考えられる。参考になるのは、EUで位置づけられている競争的対話（Competitive Dialogue）のプロセスだ。国によって運用面の違いはあるものの、概ね以下の流れで事業者を選定する。

* 公告

* 簡易提案の提出