

TIMR  
Research Paper No.23

# 公私協働の在り方に関する一考察

—人口 20 万人未満自治体を素材として—

菊地 大輔



公益財団法人 後藤・安田記念東京都市研究所



## 目 次

### 序章

#### 第一章 公私協働の政策変遷

- 1 財政再建と地方分権
- 2 NPM の台頭
- 3 ガバナンス論との合流
- 4 小括

#### 第二章 公私協働の諸課題とその対処策

- 1 公私における性格の差異
- 2 情報の非対称性
  - (1) 契約締結前フェーズ
  - (2) 契約締結後フェーズ
- 3 インセンティブの欠如
- 4 リスクマネジメントの破綻
- 5 小括

#### 第三章 有用事例の検証

- 1 対象自治体の選定理由
- 2 秦野市の事例
  - (1) 公共施設再配置計画の策定
  - (2) 全庁的組織体制の構築
- 3 我孫子市の事例
  - (1) 民間提案の制度化と発展
  - (2) 中央政府による民間提案の推進
- 4 川西市の事例
- 5 小括

### 終章



# 公私協働の在り方に関する一考察 —人口 20 万人未満自治体を素材として—

後藤・安田記念東京都市研究所  
研究員 菊地 大輔

## 序章

我が国の経済は低成長を辿っており、政府総債務残高も漸増している。さらに、2020 年の新型コロナウイルスによるパンデミックにより、尚以てその状況は深刻化し、当面の間は不安定な経済状況が続くことは避けられないといえよう。一方、多様化・複雑化する社会情勢への対応のため、自治体財政は圧迫されている状況にある。すなわち、高度経済成長期に建設された多くの公共施設は、現在に至っては老朽化を迎え、その施設整備費に過大な財政負担が見込まれる。また、少子高齢化・人口偏在による社会保障費の増加および消費低迷に起因する租税収入の減少もこの原因の一つとして指摘できる。

このような中央政府・自治体の逼迫した財政事情を背景とし、近年では、公私協働（Public Private Partnership ; PPP）による施策が、自治体における事業手法として定着してきている。PPP とは、これまで公共セクターによって形成されてきた施策に、民間セクターの柔軟な経営能力と技術力が加わることで、事業コスト削減効果および公共サービスの質の向上が図られるものである。中央政府・広域自治体における大規模事業を端緒とし、現在では基礎自治体を実施主体とする事業にまで実施事例の蓄積がなされている。自治体における事例の中には、地域特性に応じた独創性の高い実施手法がみられるまでに至っている。

しかしながら、実施事業のすべてが効果的に運用されているとは限らず、機能不全に陥った事例も存在する。1960 年代後期において、大規模開発事業の実施主体として公共・民間セクターの共同出資の混合企業である、所謂「第三セクター」の利用が進んだものの、責任の所在が不明確であったこと、公共セクターによる操作性が機能しなかったことを主な要因として経営破綻となるものが続出した<sup>1</sup>。当初は中央政府の出資する第三セクターが多数を占めていたが、

---

<sup>1</sup> 社会・経済動向を考慮せずに本来事業性が見込めない事業を選択し、そのリスク評価および責任の所在を曖昧なままにしたガバナンスの欠如が指摘されている。また、事業継続が困難な状況になると、公的資金の投入を期待して善処策を講じなかったことでより事態を悪化させた。これには第三セクターの持つ特殊性として、出資者たる公共セクターの「公益性・公共性」と民間セクターの「営利性」とが抵触することで、よりガ

1980 年代以降には自治体が出資に係る第三セクターの経営破綻・不振も全国的に相次いで起こった<sup>2</sup>。なお、2007 年に地方公共団体財政健全化法が施行され、2009 年総務省通知にて「第三セクター等の抜本的改革等に関する指針」が示されて以降、総務省では公営企業および第三セクターなどの経営健全化・財政規律強化に係る改革が継続的に行われている。

前述の第三セクターでの失敗もあり、地方財政は依然として逼迫している状況が続いていた。これに対する財政再建策として位置付けられたのが民間資金等活用事業（Private Finance Initiative ; PFI）であり、これを推進するための基本法として、1999 年に PFI 法が施行された。PFI とは、公共事業のイニシャルコストについて民間資金を活用し事業資金・運営体制のスリム化を果たすと共に、民間セクターの創意工夫によって、支払いに対する供給サービス価値の大きさを計る指標である VFM（Value for Money）の向上を図るものである。これにより良質な公共サービス提供に寄与し、民間セクターの事業機会創出による経済の活性化が企図された。その一方で、結局のところ、公共セクターにとってはイニシャルコストを複数年に分割するための手法の一つとなり、民間セクターにとっては新たな工事受注手法の一つとして機能しているに過ぎず、本来期待される公共サービスの質の向上が十分に考慮されていないとの批判があることも事実である。尚且つ、PFI であろうとも事業リスクは当然ながら存在し、第三セクターと同様にガバナンスの欠如によって経営破綻・不振となる事業も散見された<sup>3</sup>。それゆえ、未実施自治体においては、事業リスクの高さから導入を回避する傾向がみられ、とりわけ人口 20 万人に満たない市町村などでは、実施団体数が伸び悩む状況が長らく続いている。内閣府による PFI 実施状況調査によれば、2019 年度末時点における全国の実施事業数は 700 件を超える程度であり、実施団体比率は、都道府県 70.2%、政令市 95%、人口 20 万人以上市町村 54.1%であるのに対し、人口 20 万人未満市町村 11.1%となっている<sup>4</sup>。既

---

バナンスを困難なものにせしめているとの既往研究もある。稲庭恒一（2003）「第三セクター会社の営利性と公益性—補助金交付等支援事例における公益性判断との関連で」『行政社会論集』福島大学行政社会学会、16（2）、1-47 頁。

<sup>2</sup> 経営破綻となった自治体事例を挙げると、関西空港対岸の丘陵地開発を目的として大阪府および佐野泉市などが共同で設立した第三セクター「佐野泉コスモポリス」の経営破綻処理のため、約 300 億円の府財政投入が検討された。これに対し、住民監査請求や府議会へ財政投入反対の請願書が提出されるなど、処理策を巡り長期的な社会問題へと発展した。この他にも、山口県の下関市などが設立した日韓定期高速船を運航する第三セクターは、利用者が伸びず約一年半で運行休止となり、市財政負担は約 18 億円にも上るなどの事例がある。「『民活』裏目 第三セクターの泉佐野コスモポリス経営破たん【大阪】」朝日新聞 1996 年 6 月 19 日朝刊、31 面。

<sup>3</sup> 生田美樹（2020）「トラブル事例にみるわが国 PPP/PFI 実施上のポイント」『日経研月報』2020. 7 によれば、福岡市「タラソ福岡」、北九州市「ひびきコンテナターミナル」などの需要予測を外したことにより経営破綻となった事例から、仙台市「スポパーク松森」のように震災による建築物一部倒壊により一時施設閉鎖となった事例など、公共・民間セクターにおけるガバナンスおよびリスク分担に係る課題が顕在化した例がみられたとされる。

<sup>4</sup> 内閣府「地域における PPP/PFI 事業の推進」近畿ブロック PPP/PFI 推進首長会議、2020 年 1 月 16 日、<https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/kanminrenkei/content/001327862.pdf>（最終閲覧：2021/12/28、本稿における URL 最終閲覧は以下同日）。

存公共施設の維持・管理などを包括的に民間セクターに代行させることを目的として、2003 年に制度化されている指定管理者制度の実施事業数が全国で 75,000 件を超えていることと比較しても<sup>5</sup>、一後述する制度内容の違いにより単純比較はできないが一制度利用状況が低水準であることがうかがい知れる。

この指定管理者制度と PFI との財政的視点からのリスク管理分析として、板垣（2019）によれば、「〔指定管理者の事業期間は〕3～5 年がほとんどであり、委託の金額も数百万～数千万円の間である」のに対し、PFI は「事業期間は 20～30 年に渡る〔ママ〕ことも稀ではな」く、「事業の金額は数億～数十億円に上」ることから、「公共施設を整備するには必ず莫大な初期投資（イニシャルコスト）を要」し、「それを 20～30 年かけて償還していくというのは先行き不透明であ」るがゆえ、「経営判断としては躊躇せざるを得ない」と指摘されている<sup>6</sup>。

このような儘ならぬ実情を踏まえて、多くの学術領域における研究の進展がみられる。既往研究を概観すると、公共・民間セクターにおける性格の異同に着目し、それによる協働の在り方についての分析、経済学・経済社会学的知見などを利用した事業実施に係る有効な手法分析、または実地・ヒアリング調査に基づいた既存の実施事業に焦点を当てた検証分析といったように多くの蓄積がみられる。尚且つ、日本で行われている事業に限らず、英国や米国などの先進諸国の事例との比較検討なども積極的に行われている<sup>7</sup>。これらの既往研究は各々立場や主張の違いはあるものの、複雑化する日本社会に対し、もはや公共セクターのみでは対応しかねる状況となっており、民間セクターとの協働なくして持続可能な事業運営は困難であるとしている点は共通している。そうした中で、その他のアクターへの配慮に欠ける行政本位の PPP が散見されており、そのことで機能不全をきたすとの問題提起をしている。本稿でも、こうした問題意識に基づき、これまで蓄積されてきた研究成果の整理から、機能不全へと陥るネガティブ要因とその対処法の分析を行ったうえで、PFI をはじめとする自治体の持続可能な PPP モデルについて検証を試みる。また、検証対象とする自治体は、人口 20 万人未満市町村で PPP が機能的に活用されている自治体とする。これに焦点を絞る理由として、財政規模は中央政府などと比べ限られてい

---

<sup>5</sup> 総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果の公表」自治行政局行政経営支援室、2019 年 5 月 17 日、[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000619516.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000619516.pdf)。

<sup>6</sup> 板垣勝彦（2019）「地方自治法の現代的課題」第一法規、445-446 頁。

<sup>7</sup> 公私協働に関する研究として、膨大な蓄積があるが、さしあたり、荒見玲子（2015）「公と私の新たな境界線—要介護認定の政策実施業務を素材に」宇野重規・五百旗頭薫編『ローカルからの再出発—日本と福井のガバナンス』有斐閣、241-267 頁、稲生信男（2010）「協働の行政学—公共領域の組織過程論」勁草書房、小田切康彦（2014）「行政—市民間協働の効用—実証的接近」法律文化社、藏田幸三（2011）「日本における民間提案型公民連携制度に関する一考察」『東洋大学 PPP 研究センター紀要』1、52-74 頁、藤木英明（2012）「金融機関と「地域」の関わり方についての一考察—地域経営の危機に対する責任ある対応のあり方について」『東洋大学 PPP 研究センター紀要』2、21-40 頁、村田文世（2014）「地方自治体を取り巻く 2 つの「分権」と公私協働—社会福祉における市民原理と市場原理の相克」『社会福祉』55、29-44 頁。

るものの、要点を捉えた事業運営によって着実な成果を導出している自治体を検証することで、PPP の機能的活用手法の端緒を明らかにすることを目的とするためである。

最後に本稿の構成について述べる。第一章では、地方分権改革の潮流により、日本において PPP への注目が集まり、法令などの環境整備がなされるまでを概観する。第二章では、既往研究の知見を整理し、PPP の課題およびその解決策を記す。第三章では、前章にて整理した解決策を対象自治体の事例分析から実証的に機能していることを敷衍する。そして、終章にて全体を総括したうえで若干の指摘を行う。

## 第一章 公私協働の政策変遷

### 1 財政再建と地方分権

公共・民間セクターによる協働を重視する潮流は、地方分権の沿革との関係性が深いことから、これに沿って公共セクターにおける環境変化について整理を行うこととする。

1980 年代後期から地方分権化への意識が高まり始め、1995 年に 5 年間の時限法として地方分権推進法が成立した。これに基づき組織された地方分権推進委員会によって、中央政府による関与の縮小・廃止が図られ、中央集権的であった中央―地方政府間の権力構造が次第に、「国から地方へ」と是正されていった。

これによる功績として、1999 年に成立した地方分権一括法に基づき、機関委任事務が全面廃止となり、法定受託事務および自治事務に再編された。このことによって、自治体の自主性・自律性に係る阻害要因の解消が図られたといえる。すなわち、「〔従前では〕機関委任事務については自治体議会が条例を制定することは許されていなかった」が、「〔再編後の〕自治体事務については自治体議会が条例を制定することが」可能となった。また、「過去に発せられた通達通知を含めて自治事務に係るすべての通達通知を……一括して「技術的な助言」に改め、自治事務に係る通達通知には法定拘束力がなくな」り、「自治事務を法的に拘束するものは法令等……に限定された」。したがって、自治体固有の事情に即した自己決定・自己責任における裁量範囲の拡充がなされたといえる<sup>8</sup>。

しかしながら、バブル経済崩壊を契機とする長期不況―所謂「失われた 20 年」―を背景として、中央政府の関心は専ら金融危機からの脱却、そして財

---

<sup>8</sup> 西尾勝（2007）「地方分権改革」東京大学出版会、57-69 頁。



政再建へと傾倒していく。2001 年、経済財政諮問会議における審議に基づき「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針（骨太の方針二〇〇一）」が閣議決定された。本方針においては、「行政サービスの権限を住民に近い場に」を基本原則とし、「個性ある地方」の自立した発展と活性化を推進することが掲げられている<sup>9</sup>。こうしたことを踏まえた財政再建策の一端として、地方財政健全化・地方交付税の見直しなどが行われ、2003 年、自民党小泉政権下において「三位一体の改革」（2004～2006 年度）へと具体化されていった。

結論から述べれば、この「三位一体の改革」は自治体財政にとってネガティブな影響が目立ったといえる。本改革は、①国庫補助負担金改革、②税源移譲、③地方交付税の見直しによって、中央政府の関与を縮小し、自治体の権限・責任の拡大を図ることで、一層の地方分権化の推進を標榜するものであった。それにも関わらず、2004 年度予算では、一兆円規模の国庫補助負担金の廃止・削減、所得税から住民税への税源移譲に道筋を示したことなどの評価すべき点はあるものの、地方交付税および臨時財政対策特例債の唐突かつ大幅な削減によって、自治体における自由度の限定化・縮小化を招き、より一層財政状況を後退させる一因となったとされる<sup>10</sup>。なお、2006 年には、所得税から個人住民税への 3 兆円規模の税源移譲が果たされたが、国庫補助負担金の削減については十分な成果が得られず、地方交付税については 2004 年から 2006 年にかけて減額措置が断行されていった<sup>11</sup>。

こうした財政再建を主眼とする一連の改革により、自治体は自立的な行政運営の道筋が示されたものの、それに要する財源が乏しかったことから、民営化（市場化）を基調とする行政改革を余儀なくされていくこととなった。

## 2 NPM の台頭

---

<sup>9</sup> 内閣府「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」経済財政諮問会議、2001 年 6 月 26 日、[www.ipss.go.jp/publication/j/shiryu/no.13/data/shiryu/syakaifukushi/869.pdf](http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryu/no.13/data/shiryu/syakaifukushi/869.pdf)。

<sup>10</sup> 西尾勝（2007）前掲注（8）175-203 頁。

<sup>11</sup> この後も、「三位一体の改革」はその評価について議論されている。これまでの議論を概観すると、西尾勝（2018；6）「地方分権改革を目指す二つの路線」総務省『地方自治法施行 70 周年記念自治論文集』1-21 頁によれば、「国・地方間折衝を初め、各府省間折衝、政府与党間折衝……等々の論点を巡って争われ、議論は迷走に迷走を重ね、最終的には誰も予想していなかったような結末に終わってしまった」と回顧されており、「三位一体の改革」は失敗に終わった改革と言わざるを得ない」と評価している。また、神野直彦（2018；74）「新しいステージでの分権改革」総務省『地方自治法施行 70 周年記念自治論文集』65-79 頁によれば、「地方自治体にとって使途の自由な一般財源が大幅に削減され、地方分権改革の「点」を見誤ったとしかいいようがない改革が実行された」とも述懐されている。

これに対して、「三位一体の改革」に関連する地方分権改革推進会議事務局参事官であった平嶋彰英（2020；159）「日本の三位一体の改革を振り返る」『立教経済学研究』74（1）、121-165 頁も「全体としてみれば、迷走し、失敗した改革という評価が多いことは当然でありそのことは否定できないし受け止めるべきだろう」としつつも、「あるべき地方税制という面で考えれば、それなりの意義はあったと考える」と評価している。とはいえ、この改革によって、自治体財政の自主性・自立性を高めることへの効果は限定的であったというのが、さしあたって統一的な見解であるといえよう。

このような潮流に大きな影響を及ぼしたのが、新公共管理論（New Public Management ; NPM）である。NPM とは、1980 年代半ば以降、英国やニュージーランドなどのアングロ・サクソン系諸国を中心に、行政事務の現場を通じて形成された行政運営の方法論である。この目的として、「民間企業における経営理念や手法などを可能なかぎり行政の現場に導入することで行政部門の効率化を図ること」を掲げており<sup>12</sup>、具体的には、①公的企業の民営化、PFI の導入またはエージェンシー化（独立行政法人化）などによる市場メカニズムの活用、②住民満足度を重視する「顧客主義」による公共・民間セクターの類似性強化、③PDCA サイクルを用いた評価機能を重視する行政成果による統制、④業務単位に合わせたマネジメントの容易な小単位化・フラット化などによる集権的組織構造から分権的組織構造へのヒエラルキー構造の簡素化、⑤アカウントビリティ（説明責任）の 5 項目の概念に収斂できる<sup>13</sup>。

なお、橋本（2017）によれば、20 世紀後半に NPM が世界的に広がった背景は、「経済成長の鈍化と財政状況の悪化であり、従来の「官僚制志向」の中での改善、改革では不十分と」され、「市場性志向」は、「市場」のもつインセンティブの強さと「利己心」を基盤とする成果実現の確かさがあると考えられた」ことにあったと示されている<sup>14</sup>。

日本においては、前述した逼迫する財政事情を背景に、地方分権推進委員会の中間報告（1996 年）および最終報告（2001 年）において、公共サービスの担い手を公共セクターに限定せず、コミュニティまたは NPO なども共に担うことで、公私協働の仕組みを構築することを訴えている<sup>15</sup>。2006 年には市場化テスト制度を規定する公共サービス改革法が施行され、公共サービスを巡り、公正・公平な条件下において公共・民間セクターが競争し、最適な提供主体を選定する手法（官民競争入札）のほか、民間セクター間で行われる

<sup>12</sup> 稲生信男（2010）前掲注（7）6 頁。

<sup>13</sup> 片岡美佳（2003；135-136）「都道府県における NPM 型行政改革」村松岐夫・稲継裕明編著『包括的地方自治ガバナンス改革』東洋経済新報社、134-152 頁。なお、片岡は NPM には明確な定義が存在せず、「国や地域、時代によりその意味するところはかなり幅がある」としたうえで、これらの「共通する特徴」の整理を行っている。

<sup>14</sup> 橋本信之（2017；39-40）「「行政管理」から「NPM」へ：市場・組織と政府組織の管理」『法と政治』68（1）9-45 頁。ただし、橋本は「市場性志向」を「官僚制志向」より優れた方法論とは捉えておらず、あくまで両者を対比関係として捉えている。したがって、価格指標がなく、集合消費的特性を持つ公的組織に対して、「市場性志向」を導入することは重大な「外部性」の問題、深刻な「腐敗」の問題という課題を抱える可能性がある」とも指摘している。また、このような指摘は以前からあり、例えば、北川洋一（2003；194）「地方分権がもたらす行政のマネジメント化とパートナーシップ化—NPM とパートナーシップ論の合流による「第三の道」型改革」村松岐夫・稲継裕明編著『包括的地方自治ガバナンス改革』東洋経済新報社、191-236 頁によれば、「NPM が結果における平等性を考慮しないため、強者の論理になること、市民のサービス消費者としての一面を強調するため、政策形成主体の役割を軽視することになる」ことなどの指摘がされている。

<sup>15</sup> 内閣府「地方分権推進委員会 中間報告—分権型社会の創造—」1996 年 3 月 29 日、<https://warp.ndl.go.jp/info:ndl.jp/pid/8313852/www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/middle/index.html>、「地方分権推進委員会最終報告—分権型社会の創造：その道筋—」2001 年 6 月 14 日、<https://warp.ndl.go.jp/info:ndl.jp/pid/8313852/www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/saisyuu/index.html>。

競争入札（民間競争入札）の手続きが整備された。これにより公共サービスを公共セクターから民間セクターに横断的・具体的に委ねる手法が設けられたといえる<sup>16</sup>。同年、総務省より発出された「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針」においても、自治体に対し、市場化テスト制度の積極的活用を促し、公共サービスの維持向上やコスト削減などについて指標を設けることを求めている<sup>17</sup>。

この中央政府による公私協働論の展開は、前記 NPM における特徴との親和性が高かったことに起因していると指摘でき、稲生（2010）によれば、「NPM 論の効率性重視の概念が改革路線に整合的であると解されたことが底流にある」と評されている<sup>18</sup>。そして、自民党に政権交代して以降も、この行財政部門のリストラクチャリングは継続して進められていくこととなり、「民間にできることは民間に」という発想に基づき、公共サービスの提供主体が「官から民へ」と移っていった。

### 3 ガバナンス論との合流

前節までの「国から地方へ」および「官から民へ」という理念を基礎とする政府間関係論・公私協働論は、中央政府・自治体政策に広く浸透していき、近年にみられる PPP として具体化されている。なお、この過程において、公私協働の捉えられ方は次第に変容していったことが指摘できる。行政の民営化により組織的な効率性をもたらそうとする NPM に対して、社会構造面に着眼点を置き、多元的な主体間の連携・協働の意義を強調するローカル・ガバナンス論が台頭していった。

このローカル・ガバナンス論における文脈では、「協働」や「パートナーシップ」を基調とする各主体間の対話および政策形成プロセスが重視され、「行政の民主化」が目的とされる。成果主義、行政機能の極小化（ナショナル・ミニマム）による「行政の効率化」を目的とした NPM によって、公共サービスを民間セクターに移譲することで透明性の向上が図られた一方、行政責任の放棄・希薄化を招いたとの批判もあるがゆえ、ローカル・ガバナンス論がこれの補完的機能として捉えられていった<sup>19</sup>。宇野（2015）によれば、「行政

<sup>16</sup> なお、実際には官民競争入札はほとんど実施されていないことや対象範囲が曖昧であることなどに対する批判もある。今村都南雄（2009）「公共サービス改革法」と行政学『年報行政研究』2009(44)、2-17 頁に詳しい。

<sup>17</sup> 総務省「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針の策定について」2006 年 8 月 31 日、[https://www.soumu.go.jp/iken/pdf/060831\\_1\\_bt.pdf](https://www.soumu.go.jp/iken/pdf/060831_1_bt.pdf)。

<sup>18</sup> 稲生信男（2010）前掲注（7）224 頁。

<sup>19</sup> 伊藤正次（2015；81-87）「多機関連携としてのローカル・ガバナンス—就労支援行政における可能性」宇野重規・五百旗頭薫編『ローカルからの再出発—日本と福井のガバナンス』有斐閣、81-101 頁によれば、NPM 先進国である英国やニュージーランドでは、専ら一元的な指揮命令系統をもつ官僚制組織が効率的な統治を実現するという前提に立つ伝統的な行政管理論に対して、批判的な見解を提示する役割として NPM が持ち出されていたが、それも行政組織の断片化・細分化、現場情報をフィードバックして政策提言に利用する機能が劣化し

ができないことを住民に委ねるのではなく、むしろ住民が自ら実現できない課題を行政の力を借りて実現するという、「地方自治」の本旨に立ち戻ること」が重要であると指摘されている<sup>20</sup>。したがって、今日に至っては、タウンミーティングやパブリックコメントなどの住民にイニシアティブを持たせた政策形成手法を念頭に置く、公私間の対等なパートナーシップ（協働）を重視した取組みが広がりを見せている。

再び中央政府による制度環境構築に議論を戻すと、2010年、民主党鳩山政権下において国家戦略の支柱として提言された「新しい公共宣言」では、人々の支え合いと活気ある社会をつくることに向けた様々な当事者の自発的な協働の場の必要性が主張されている<sup>21</sup>。これは2003年の第27次地方制度調査会答申において、公私協働による「新しい公共空間」の形成の必要性が指摘されたことにも影響を受けている<sup>22</sup>。これを継承する民主党菅政権下において、2010年に閣議決定された成長戦略として、PFIの拡充を図り2020年までに事業規模を10兆円以上（従来事業規模の2倍以上）に拡大することで、「行政の簡素化」を図ることを掲げている<sup>23</sup>。1999年PFI法施行と同じくして内閣府PFI推進委員会が設置されており、これが学術研究者などを中心とする有識者により構成されていたことを踏まえ、実効性強化のため2011年同法改正と共に、新たに内閣府PFI推進会議が設置されている。この会議体は、中央政府各省大臣を中心として運営されており、委員会にて蓄積された知見を活用しつつ、中央政府による事業にPFIを積極的に活用すると共に、自治体に対しても円滑な実施を図るための規制緩和や財政上・金融上の支援を行うこととしている<sup>24</sup>。

---

ているなどの批判が顕在化した。このNPMの反省から、ローカル・ガバナンス論がそのアンチテーゼとして登場したとされる。

ただし、日本においては、NPMが行政運営に利用されたのが遅く、NPMおよびローカル・ガバナンス論が比較的近い時期に利用され始めたことから、両者は必ずしも対立関係で論じられるわけではなく、NPMを補完もしくは包摂した概念としてローカル・ガバナンス論が位置付けられている。例えば、北川洋一（2003）前掲注

（14）214-217頁は、自治体の限られた資源を最大限活用するためにはNPMによる効率化が必要であるとしたうえで、パートナーシップ関係構築の前提となる信頼関係を構築するため、「政策化」を目指す過程において民主化・経営化改革の必要性を訴えている。つまり、両者の手法を共存させる行政運営の形態への転換を求めているのである。また、稲生信男（2010）前掲注（7）287頁は、「NPMの重要なファクターである企業経営的手法自体に、ガバナンスで捉えた「協働化」といった考え方を反映していく必要がある」としている。

<sup>20</sup> 宇野重規（2015；31）「ローカル・ガバナンスを問い直す—近代日本の「地方自治」再考」宇野重規・五百旗頭薫編『ローカルからの再出発—日本と福井のガバナンス』有斐閣、15-33頁。

<sup>21</sup> 内閣府「「新しい公共」宣言」第8回「新しい公共」円卓会議、2010年6月4日、<https://www5.cao.go.jp/npc/pdf/declaration-nihongo.pdf>。

<sup>22</sup> 総務省「第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」の概要について」2003年11月13日、[www.gappei-archive.soumu.go.jp/db/15nii/0236kashi/kyougikai/pdf/06tihouseido.pdf](http://www.gappei-archive.soumu.go.jp/db/15nii/0236kashi/kyougikai/pdf/06tihouseido.pdf)。

<sup>23</sup> 内閣府「「新成長戦略」について」2010年6月18日、[kantei.go.jp/jp/sinseichousenryaku/sinseichou01.pdf](http://kantei.go.jp/jp/sinseichousenryaku/sinseichou01.pdf)、内閣府「民間資金等活用事業推進会議の設置の意義について」PFI推進会議（第一回）、2011年9月30日、[https://www8.cao.go.jp/pfi/kaigi/1kai/pdf/shiryo\\_01-1.pdf](https://www8.cao.go.jp/pfi/kaigi/1kai/pdf/shiryo_01-1.pdf)。

<sup>24</sup> 初回のPFI推進会議において、運輸内閣府特命担当大臣（当時）によりPFI推進委員会とPFI推進会議との設置意義の違いについての言及があり、PFI推進委員会が「学識経験者や実務経験者等が専門的な立場からPFIについて調査審議を行い、関係省庁に意見を述べる第三者的な審議会である」のに対し、PFI推進会議は「政

また、この PFI 法改正により導入されたコンセッション（公共施設等運営権）方式により、空港、上下水道などの大規模施設での PFI を可能としている。コンセッション方式について概説すると、利用料金徴収を行う公共施設の所有権を公共セクターが有した状態で、運営権を民間事業者に設定する方式のことである。これによって、民間セクターの裁量範囲の拡大による民間経営手法の活用が期待され、尚且つ、この運営権に対して金融機関が抵当権を設定できることから、資金調達の円滑化を図る効果があるとされる。ところがこの方式の特性として業務範囲・規模などが比較的大きいことを前提としており、独立採算要素・収益性余地などが必要とされるがゆえ<sup>25</sup>、中央政府・広域自治体を中心に利用されるに留まった。

そして、2013 年、自民党安倍政権下において「PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプラン」が示され、2022 年までの 10 年間で事業規模を 12 兆円規模とする目標の上方修正がなされた<sup>26</sup>。このことによって、より財政規模の大きい事業を全国的に実施する必要性が高まっていくこととなり、それを中央政府としても勧奨したのである。とりわけ人口 20 万人以上市町村においては、一定規模以上の事業には PPP/PFI の手法導入を積極的に検討することが定められた。この反面、人口 20 万人未満市町村については特段の言及がなされず、このことが PPP/PFI 手法導入に傍観的・消極的となった要因の一つとの指摘もできる。

## 4 小括

これまでの沿革を簡単に整理すると、中央政府による PPP 推進の潮流は、常に財政健全化・経済成長にプライオリティが置かれて進められてきたことが看取できる。すなわち、民間セクターの資源を活用し、可能な限り公共セクターの財政負担を抑制することが本懐とされた。したがって、大きい事業規模を確保できる自治体へ偏在する傾向が認められ、それが確保できない自治体との格差が広がる結果となっている。これに加えて、これまでの PPP の失敗事例から、実施への誘因をより低下させているともいえる。

しかしながら、それら蓄積された事例の分析から失敗に陥る要因一あるい

---

府一体となって PFI 事業を推進するために、PFI 関係の様々な制度のあり方やその制度の拡充について議論し、結論を出す」ための会議体であると説明されている。内閣府「民間資金等活用事業推進会議（第 1 回）議事要旨」2011 年 9 月 30 日、[https://www8.cao.go.jp/pfi/kaigi/1kai/pdf/gizigaiyou\\_01.pdf](https://www8.cao.go.jp/pfi/kaigi/1kai/pdf/gizigaiyou_01.pdf)。

<sup>25</sup> 内閣府「PFI 事業導入の手引き実務偏ステップ 1 事業の発案 Q1-15」PPP/PFI 推進室、[https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi\\_jouhou/tebiki/jitsumu/jitsumu01.html](https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/tebiki/jitsumu/jitsumu01.html) によれば、民間セクターには、提案書作成費用や金融機関中間手数料といった事業規模に関係なく発生する費用が存在し、各種創意工夫によってコスト削減（建設費・維持管理運営費）を図りこれを補うのであるが、「事業規模が小さい場合は困難な場合もあり……先行事例でも、事業規模として多いものは 10 億円以上 50 億円未満のもの」であると示されている。

<sup>26</sup> 内閣府「PPP/PFI 推進アクションプラン」民間資金等活用事業推進会議、2016 年 5 月 18 日。

は成功に導くための要因ともいえよう—を特定し、それに対する具体的な手法が考案されていることも事実であり、これらを利用することで、人口 20 万人未満市町村であっても実績を残している自治体も存在している。そして、これら自治体は財政再建策にばかり固執するのではなく、公私間での連携を密接に行うことで、フィージブルな体制構築をなしている<sup>27</sup>。こうした現状を踏まえ、次章では公共・民間セクターの比較分析から、ネガティブ要因とその対処策について検証を試み、良質で持続的な関係構築のための手法を模索する。

## 第二章 公私協働の諸課題とその対処策

### 1 公私における性格の差異

今日に至るまでに、一部の自治体への偏重傾向はあれども PPP は全国的に展開され、功罪両面での実績があるといえる。こうした積み重ねにより課題分析も図られているが、まずは公共・民間セクターの性格の相違点に着目することから検証を進める。

林原（2011）によって事業目的の遂行と財務政策の目標とに着眼点を置いた分析が行われており、公共セクターの性格として、「各事業に課せられた事業目的……を達成することと、財務的には事業継続……が維持されること」を求められていると指摘したうえで、「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」される傾向について言及されている。これに対し、民間セクターの性格として、「独自の事業目的」を果たすことに加え、「出資者が満足する営利性を確保することが求められる」とし、両者を同時に達成するよう努める必要性があると主張している<sup>28</sup>。

つまり、PPP を効果的に遂行するためには、公共・民間セクター双方がこう

---

<sup>27</sup> 小田切康彦（2014）前掲注（7）94-96 頁によって、公私協働による民主化作用について組織レベルと職員レベルとに大別し詳述されている。すなわち、組織レベルとして、①「協働においては相互作用が不可欠となるため、求められたものに依るだけでなく、自らの役割を考え、自らの規範や意思で行動することを余儀なくされる」ことによる「行政の自律性や主体性」への影響、②「協働で取り組む問題は複雑かつ多様であり」、「単一の分野や部署では対応が難しい」ことによる「行政の横断性や機動性への影響」、③「協働のためには、地域ごとあるいは個別の市民ごとの諸条件を加味しながら活動を展開することが不可欠」なことによる「柔軟性や多様性への影響」を挙げている。また、職員レベルとしても、④民間セクターとの「差異を認識しつつ、異なる者同士が協力するための方法や仕組みのあり方を熟考する機会を」得ることから、民間セクターに対する「理解向上に貢献する」と共に、⑤「複雑かつ多様な社会問題」に対応することで「行政職員としての執務知識の幅を広げることにつながる」ため、「職員の公共感覚の醸成に貢献する」としている。

このように財政健全化のみならず、組織・職員レベルでの好影響を及ぼすことが期待されるのだが、反対に解釈すると、前述の議論における条件に取り組む姿勢が欠ければ、このような効果は得られないともいえる。つまり、こうした好循環が働いていることで、はじめて財政・経済へ好影響を与えるのである。このような視座に立てば、一つの影響（利益）にプライオリティが置かれた政策展開はなされるべきではなかったともいえるよう。

<sup>28</sup> 林原行雄（2011；31-32・41）「PPP 事業の最適事業主体の選択に関わる試論」『東洋大学 PPP 研究センター紀要』(1)、29-42 頁。なお、民間セクターにおける営利性の確保の基準とは、「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」としている。

した性格の相違点を理解すべきであり、両者が異なった目的にプライオリティを置いていることを前提としたうえで、共有できる政策目的を導き出すことが必要だといえる。同様に、事業実施主体の選択についても留意すべきである。すなわち、PPP にも多様な方式が存在することから<sup>29</sup>、各方式のメリット・デメリットを踏まえた検討を行う必要がある。こうした前提に対する理解の欠如から、PPP を破綻させるほどのネガティブ要因に発展する恐れがある。

とはいえ、具体的なネガティブ要因として多様な論点があるばかりか、それらが密接に絡み合っているがゆえに複雑化していることも事実である。そこで本稿においては、①情報の非対称性、②インセンティブの欠如、③リスクマネジメントの破綻の3点に論点を整理し、次節より順に詳述していく。

## 2 情報の非対称性

情報の非対称性によって生じる課題とは、公私間で保有する情報が乖離することで双方のポテンシャルを十分に発揮できず非効率性を招くばかりか、事業リスクを顕在化させる阻害要因ともなり得ることである。換言すれば、双方の必要とする情報が行き渡っていれば市場は効率的となり、本来の趣旨である民間セクターの技術活用、さらにはこれによる市場の活性化を達成することが可能となる。

なお、これら情報に係る定義については、各学術領域においてその意味は異なるが、情報理論では、公共・民間セクター双方が意思決定主体であり、その行為から効率的に相乗作用が生み出されることが期待されるものであることから、「意思決定における不確実性を削減するもの」と定義されることが一般的である。本稿においてもこれに従うこととする。この特徴として、情報量に比例して不確実性の低減が期待され、また、市場においては公共財としての性質を持つとされる<sup>30</sup>。

このような前提を踏まえ、PPP における情報の取引について検証を行う。PPP における情報取引は、通常の私的財の取引とは異なり長期にわたり継続

---

<sup>29</sup> 本稿で触れている PFI や指定管理者制度以外にも、資金調達を公共セクターが担う以外は設計から運営までを民間セクターが担う DBO (Design Build Operate) 方式などは、全国的にも実施件数が多い。また PFI の事業方式として最も多く利用されているのが、施設完成時に民間セクターから公共セクターへ所有権を移転し、民間セクターがその後の維持・管理・運営を担う BT0 (Build Transfer Operate) 方式である。この他にも、BOT 方式、BOO 方式、RO 方式など多様な方式が存在する。内閣府「PFI 事業導入の手引き基礎編 Q11」PPP/PFI 推進室、[https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi\\_jouhou/tebiki/kiso/kiso11\\_01.html](https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/tebiki/kiso/kiso11_01.html) に詳しい。

<sup>30</sup> 原征史 (2018; 4-6) 「PPP における情報の非対称性に関する一考察—モラル・ハザードと逆選択を回避する実践手法」『東洋大学 PPP 研究センター紀要』8、1-21 頁においてより詳述されており、情報の性質として、①費用削減（「複製が可能であり、社会全体としては……無限に利用者を増加させる」ことが可能である）、②外部性（「ある主体にとっての情報の価値は、他者の情報保有量に影響される」）、③不確実性（「情報財の内容が購入に値するか」はその性質上、「入手するまでわからない」）という3点が挙げられる。これらから、「情報は公共財としての性質を備え、その市場はミクロ経済学における「市場の失敗」の要素を備えている」と指摘している。

的に行われることになる。これを契約締結前後で大別した場合、それぞれで異なった課題が発生することから、これに則した解決策を講じることが求められる。

#### (1) 契約締結前フェーズ

まずは契約締結前のフェーズについて考察を進めていく。このフェーズにおける情報の非対称性に係る課題とは、逆選択によって市場メカニズムが非効率となることにある。この逆選択とは、非対称性情報下において市場から高品質の財が淘汰されてしまう現象である。すなわち、公共セクターとしては、民間セクターの有する技術力などの定性的側面の好悪が計れず、価格などの定量的側面のみを基準とする。したがって、高価格であった場合、その価格に見合った品質があるとは予測し得ないがゆえ、市場では定量的側面に偏重した低品質の財のみを求めるようになる。民間セクターとしては、高品質・高価格の財はそれに見合った価値があるとして評価されないことから、そのような財は公共セクターの予測する価格に合わせることで評価を得ようとする。こうした取引が発生した場合、本来であれば得られたであろう利益が得られず、経済的な損失を受けることになる。この結果として、民間セクターは高品質の財を供給する誘因を失い、市場からはそのような財は淘汰されることとなる。

この逆選択に関し、公共セクターにおける事業者選定の実務的分析として、原（2018）によれば、「各地方公共団体の要綱として定式化された事業者選定プロセスで進められることが一般的である。そのため、その過程で情報の取引が行われているという意識は希薄である可能性がある」とされており<sup>31</sup>、関係する民間セクターもしくは実施事業の特性に応じた情報の取引手法は、その都度考慮されないことが多いように看取できる<sup>32</sup>。ゆえに、非効果的な事業者選定プロセスを採用している自治体は、逆選択のリスクに恒常的に晒され続ける傾向があることから、直ちにレジリエンスの強化が求められる。

こうした逆選択における課題への解決策として、マーケットサウンディ

---

<sup>31</sup> 原征史（2018）前掲注（30）6頁。

<sup>32</sup> 根本祐二（2011；5）「PPP 研究の枠組みについての考察（2）」『東洋大学 PPP 研究センター紀要』2、4-20 頁によれば、「事業自体の意思決定プロセスで民の意向が反映されずに、VFM を発揮するという意味で「劣っている」官の知識のみで決定されるという問題」を「官の決定権問題」と定義付けており、これは「官が市場原理を熟知しないことと、市場原理を知っていても無視あるいは軽視することによってもたらされる」とされている。

また前記定義に加え、難波悠（2020；15）「英国の小規模プロジェクトに対する PPP 適用手法からみる日本への示唆」『東洋大学 PPP 研究センター紀要』11、1-21 頁によれば、「PPP や PFI が手法としてより効果的、効率的であると期待されるような事業において、官が PPP/PFI を検討すらしなかったり、あえてこれらの手法を避けたりして、その他の手法選択をするような場合もこれに当てはまる」としている。



ング型官民対話およびオープンデータ化の2点が挙げられる。1点目のマーケットサウンディング型官民対話とは、「事業案の作成前において、参加事業者を募り（任意・無償が原則）、指定の場所に来てもらい、一定の時間の意見交換・対話を行う個別ヒアリング又はワークショップ等によって、様々なアイデアや意見を把握する調査（マーケットサウンディング）を実施し、事業案の策定及び事業者選定への手続きへ移行するもの」とされ、民間セクターのメリットとしては「自治体の事業方針等を直接聞くことができる点や民間事業者の考えを伝えることができる点」とされている<sup>33</sup>。

この官民対話の実施件数は増加傾向にあり、多くの自治体で利用される要因として、原（2018）によれば、「PPP 事業が長期に渡る〔ママ〕契約となるため、後年度財政負担への影響を含めて行政の検討が慎重になっている点」および「行政側の「スクリーニング」と民間側「シグナリング」を同時に実施可能な点」であるとされる<sup>34</sup>。ただし、民間セクターからすれば、こうしたメリットはあるものの、参加すること自体にコストを要することに加え、公共セクター内でコンセンサスがとれた計画案を大きく修正するのは困難であるのが現実であり、これによってサウンディングが機能不全に陥ることも否めない。こうしたデメリットの存在を念頭に置き、民間セクターの発案の幅を狭めることのない計画案の策定が求められ、採用された発案に係る対価や実施事業者選定における加点などの誘因となる条件付けについても考慮の余地があるだろう<sup>35</sup>。

そして、2点目のオープンデータ化とは、公共セクターの保有するデータを民間セクターが利用しやすいよう、①機械判読に適したデータ形式であって、②二次利用可能であり、尚且つ、③無償で利用できる状態でもって公開することである<sup>36</sup>。この意図するところには、公私協働の推進も含ま

<sup>33</sup> 内閣府・総務省・国土交通省「PPP 事業における官民対話・事業者選定プロセスに関する運用ガイド」2016年10月、8頁、<https://www.mlit.go.jp/common/001150188.pdf>。

<sup>34</sup> 原征史（2018）前掲注（30）17-18頁。なお、「行政側の「スクリーニング」とは、民間セクターとの対話を通じて、不適切な事業者参画の可能性や潜在的事業リスクの発見を行い、それに応じて募集要項・評価方法の修正を行うことで、公共セクターの望む方向へ民間セクターを誘導することである。一方、「民間側の「シグナリング」とは、同じく対話を通じて、自らに適正があるという情報を公共セクターへ発信すると共に、参入意欲の伝達および必要な情報の収集を図ることである。

公私間対話の重要性について、岸本太樹（2019；170）「公私協働促進法の制定—競争的対話の導入とドイツの苦悩」『都市住宅学』104、170-176頁によれば、「協働の相手方として最も適した民間事業者を発見し、選択する作業は、プロジェクトの成否を決定づける重要な鍵であると同時に、評価・選択手続においては、官民間での対話が非常に重要な役割を果たすことになる」と指摘されており、その理由として、「民間事業者の提案内容が発注機関側の要求を満たすものか否か、民間事業者の提案内容に対して改善や修正を要請する必要があるか否か……を正確に把握することなくして、契約の相手方となるべき「最も優れた提案を行う民間事業者」を適切に評価・選択することなどできないから」としている。

<sup>35</sup> 東洋大学「PPP/PFIのサウンディング・ゼロ」PPP研究センター、<https://www.toyo.ac.jp/research/labo-center/pppc/sounding0/>によれば、2018年から表記の自主事業を実施しており、基本計画や構想のない「ゼロ」の段階においても民間セクターの意見を認識できる機会の提供を行っている。なお、実際に事業者との対話を行うのではなく、東洋大学のPPP/PFI専門家との意見交換を通し、実効性の確保された計画案策定に向けた足掛かりとするものである。

<sup>36</sup> 総務省「オープンデータ基本指針」高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部・官民データ活用推進戦略

れる。すなわち、民間セクターがオープンデータを活用することで、地域特性・課題を把握することが期待され、これによる提案能力の醸成が図られる。また、多数の自治体のオープンデータおよび民間セクターの保有するデータを組み合わせることでさらなる理解の深化をも見込める。

これは逆選択の解消に应用することが可能であり、スクリーニング効果として、「事前に事業参画の検討が可能になり、能力の無い民間の事業参画を回避へ導くことができる」。また、シグナリング効果としても、「これにもとづいた官民対話が可能

となることで、より踏み込んだ議論が事業実施前から可能になる」とされている<sup>37</sup>。したがって、情報の非対称性に陥る前段階で抑止作用が働き、より市場メカニズムを健全に循環させることができる。

このようにマーケットサウンディング型官民対話とオープンデータ化とは言及するまでもなく相関性が高いものである。オープンデータ化を推進することによって、より効果的なサウンディングが実施可能となり、逆選択を未然に防ぐことに寄与するのである。

## （２） 契約締結後フェーズ

次に契約締結後のフェーズに議論を移すと、このフェーズで情報の非対称性に係る課題となるのは、モラル・ハザードの発生によりガバナンスが機能せず、公共サービス水準の減退を招くことである。モラル・ハザードとは、契約締結時に前項で触れた解決策を講じ適切な事業者と有用な内容でもって契約がなされていたとしても、それに従った履行がされないことである。

この理由として、非対称性情報下においては公共セクターが民間セクターの行動を把握することができないことで、公私間で事業目的に対する解釈に乖離が生じたとしても、公共セクターがそれを修正する機会を得ることができない点が挙げられる。また、第一節で述べた通り、民間セクターは営利性を追求することから、必要以上のコスト削減に傾倒する一故意・過失の別なく一ことで公共サービス水準の低下を招いたとしても、それを領知する機会を同様に得られない点も指摘できる。なお、モラル・ハザードが発生した場合には、後述するエージェンシー問題も同時に起こしている蓋然性が高く、重層化・複雑化していることが多く見受けられる。

これに対する解決策としては、モニタリングの活用が有効である。モニ

---

会議、2017年5月30日（2019年6月7日改正）、  
[https://cio.go.jp/sites/default/files/uploads/documents/data\\_shishin.pdf](https://cio.go.jp/sites/default/files/uploads/documents/data_shishin.pdf)。

<sup>37</sup> 原征史（2018）前掲注（30）19頁。

タリングとは、公共セクターが望む行動を、約定に基づき民間セクターが履行しているかを監視（測定・評価）することで情報の非対称性を解消する行為である<sup>38</sup>。また、具体的にモニタリングを実施するのは公共セクターに限らず、事業者によるセルフモニタリング、サービス受益者（住民）への満足度調査または専門家による第三者機関による審査など多岐にわたる。

しかしながら、こうしたモニタリングを厳密に行うほどにコストもそれに応じて肥大化するというディレンマを抱えているばかりか、単年度の負担で完結するわけではなく事業期間中においては継続的なコスト負担が生じるのである。原（2018）によれば、「発注者、受託者双方にモニタリングコストが発生し、その費用は決して安くはない。すなわち、モニタリングによる情報の非対称性解消とコストはトレードオフであり、結果的に VFM が低下することになる」と指摘されており<sup>39</sup>、事業の特性に応じた実施時期・方法を取捨選択し双方のバランスを図るよう留意する必要がある。

なお、このことについて若干の付言をすれば、モニタリング結果は公表されることを前提としているため、公共サービスの受益者たる住民、そしてその住民代表たる自治体議会へのアカウンタビリティを果たす観点でもって検討すべきであろう。いかに公私間での協働的パートナーシップ関係を形成できようと、それが自治体議会からの承認を得られない、もしくは住民からの理解・賛同を得られない場合は、事業継続自体が危ぶまれる状況に陥る恐れがある。

### 3 インセンティブの欠如

インセンティブの欠如によって生じる課題とは、民間セクターの有するポテンシャルが十分に発揮されず、公共セクターの期待する行動を民間セクターが行わない状態が作出されることにある。これは第一節にて述べた公共・民間セクター双方が持つ性格の違いに起因するものであり、民間セクターは営利性の確保、ひいては企業価値の最大化を目的としているがゆえ、営利性の見込めない事業については消極的になる性質がある。こうした性質から生じるインセンティブの欠如を契約締結前後で大別したうえで、その課題および原因の検証をしていく。

まず契約締結前においては、公私間対話・民間提案へのインセンティブが欠如することによって、事業者が参入しないことが懸念される。民間セクタ

---

<sup>38</sup> 内閣府「モニタリングに関するガイドライン」PPP/PFI 推進室、2003年6月23日（2018年10月23日改正）、[https://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/monitoring\\_guideline.pdf](https://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/monitoring_guideline.pdf)において、具体的フローが詳述されており、①要求水準（サービス内容・質）およびそれを確認するための判断基準、②モニタリングに係る測定・記録・報告などの基準、③サービス対価の算定方法の作成が順に示されており、債務不履行時の対応措置（是正通告・契約解除）の明確化についての重要性にも触れられている。

<sup>39</sup> 原征史（2018）前掲注（30）12頁。

一はこうした対話・提案を行うにあたり、事業開始前から多大なコストを要している。加藤（2012）によれば、「民間提案制度のために民間事業者にかかる負担が小さくなく、これに見合う相応の対価、すなわち一定のインセンティブがなければ民間事業者として民間提案のモチベーションが働かないことは明らかである」と指摘されている<sup>40</sup>。尚且つ、仮にコストを負担し参入したとしても落札される確約はないため、他事業者と比べ明らかな優位性がなければ、より一層消極的な態度をとるといえる。

一方、廣瀬・鈴木・堀田（2013）によって、民間提案における民間セクターの有する情報（知的財産権）保護の脆弱性が指摘されており、「発案内容に特殊な技術やノウハウなどが含まれている場合には、それらが公表されることにより発案者の権利や競争上の地位を害してしまう恐れがある」ことから、「発案者が持つ技術やノウハウの保護を明確に法的に保証しなければ」ならないとされている<sup>41</sup>。

したがって、公共セクターから明確なインセンティブが提示されない限りにおいては、①民間提案時に要するイニシャルコスト、②知的財産権の流出リスクによって、民間セクターは参入する誘因を失ってしまうことになる。

次に契約締結後の事業期間中においては、エージェンシー問題が危惧される。このエージェンシー問題とは、依頼人（Principal）と代理人（Agent）の間に生じる利害対立問題であり、この背景には前述の情報の非対称性に限らず、契約通りに業務遂行がなされたかを依頼人である公共セクターが必ずしも認知できない不完備契約の問題も存在する。例えば、報酬が定額制である場合、約定以上の効果（実績）を上げようとも報酬に加算されることはないため、効果向上に係るコストを削減するインセンティブの方がより強く働くことになる。ゆえに、民間セクターの技術力を活かしたサービス供給が粗放となり、事業自体が空洞化する恐れが内在する。

こうした契約締結におけるインセンティブ欠如への解決策としては、前述の視点に基づきインセンティブを適切に付与すること—これには期待される水準を満たさなかった場合に対しペナルティを課することも含む—が効果的となる。具体例としては、契約締結前の民間提案に関して優れた提案をした事業者に対し以降の事業について随意契約を締結する手法、あるいは事業実施に係るプロポーザル時の評価点に加点を行う手法などが看取できる。これに加えて、懸念材料である知的財産権の保護については、提案後にどのよう

---

<sup>40</sup> 加藤聡（2012；66）「改正PFI法における「民間事業者による提案制度」についての考察—フィリピンを中心に海外の Unsolicited Proposal の事例から」『東洋大学PPP研究センター紀要』2、62-81頁。

<sup>41</sup> 廣瀬達也・鈴木貴大・堀田昌英（2013；121）「公共事業の民間事業者からの発案に対するインセンティブ付与構造のモデル分析」『土木学会論文集F4（建設マネジメント）』69、2、121-139頁。

な取扱いとするかを公募要領に明示することが求められる<sup>42</sup>。また、評価された民間提案を活用する際には、その提案に対する対価（報酬）を与えるべきである。というのも、民間提案に係るディスインセンティブとなる要因を最大限排除・縮減し、これを報酬などのインセンティブが上回らなければ、公私間対話・民間提案には結びつかないためである。

契約締結後において原（2018）の分類に従えば、①利用者数増加・目標値達成などに対する成果報酬を与える手法（業績連動型）、②類似事業で指標を競わせ、その順位に応じた報酬を与える手法（トーナメント型）、③費用削減効果を事業者に帰属化させる手法（費用削減型）などが挙げられる<sup>43</sup>。なお、こうしてインセンティブを付与することによって、前述した情報の非対称性の解消にも効果が期待される。すなわち、民間セクターの行動を一定の方向へ誘導することで公共セクターの予期せぬ行動を抑制することが可能となるのである。

しかしながら、このように契約締結前後でのインセンティブ付与は効果的である一方、インセンティブがあまりに過度となれば公共セクターに求められる公平性原則、透明性原則、客観主義に反する懸念がある<sup>44</sup>。したがって、インセンティブは事業の性質に則して変動的なものである必要があり、とりわけ契約締結後のインセンティブにおいては、公私間対話によるコンセンサスを得たうえで約定上明文化されることが望ましい。

ここまでは契約内容においてインセンティブを付与する手法について着目してきたが、そもそも収益性の乏しい事業については、民間セクターの技術力を活用できる領域であろうとも十分な VFM とならず、公共セクター単独の事業とならざるを得ないものも存在する。見方を変えれば、民間セクターとしては事業機会を喪失していることにもなるだろう。これに対し、収益性を向上させ事業機会を創出する方策としてバンドリングが挙げられる。バンドリングとは、単独では事業化困難であるものについて、複数の事業を一括することで事業規模を確保し事業成立性の向上を図ると共に、ディスインセンティブとなる制度上の課題を解消するものである<sup>45</sup>。

---

<sup>42</sup> 前掲注（33）7 頁によれば、提案情報の管理において「企業秘密に関わる事項は非公表とし、提案の趣旨・概要が分かる程度のものを公表するなど民間事業者の提案に対する秘密保持を図」ることが求められている。また、国土交通省「PPP/PFI 事業を促進するための官民間の対話・提案 事例集」総合政策局、2015 年 6 月、9 頁、<https://www.mlit.go.jp/common/001093085.pdf> において、より具体的に示されており、「結果の公開に際して提案者への確認を徹底、提案を踏まえて公募を実施する際には提案の独自性が失われないよう工夫を凝らし、また独自性の評価を含めたインセンティブの設定についての配慮などを行う必要がある」とされている。

<sup>43</sup> 原征史（2018）前掲注（30）12 頁。この他にも法人税などの税制優遇処置や自主事業実施条件の緩和措置などを実施し、民間セクターの自由度を高める手法も示されている。また、今次では民間資金提供に基づき公共サービスを実施し、サービス提供者（NPO など）の事業成果を評価・可視化し目標水準を満たした場合には、資金提供者にその成果に応じた報酬を支払う民間委託契約である SIB（Social Impact Bond）の活発な利用がなされている。

<sup>44</sup> 加藤聡（2012）前掲注（40）66 頁。

<sup>45</sup> 内閣府「PPP/PFI 推進アクションプラン」民間資金等活用事業推進会議、2016 年 5 月 18 日、4-5 頁。なお、

加藤（2017）により、このバンドリングの効果を量的効果と質的効果とに分類して論じられている。まず量的効果としては、「単独では実現化が難しい小規模な事業を、複数束ねることで事業規模、引いては利益規模を量的に拡大させる」ことが可能であるとする。すなわち、「事業規模や事業形式、事業期間などによらず、ほぼ一律に同程度」に発生する取引コストを、事業一括化によって低減させる効果が期待できるとする。次に質的効果として、「規模の経済などにより追加的な収益性向上が享受できる」としている。これにより、民間セクターが得意とする効率化・業務削減化などの効果を発揮できる環境整備ができる。また、この両効果の関係を整理し、「質としての収益性の向上とは別に、規模が小さい事業においては特に、まず量としての収益規模を確保することが必要である」と指摘している<sup>46</sup>。

こうした議論を踏まえ、インセンティブの付与は民間セクターの行動原理に根差し、適切かつ継続的に行われるべきである。ただし、インセンティブが過大であろうと過小であろうと事業継続性を失ってしまう恐れがあることから、公共・民間セクター双方の均衡点を追究することが求められよう。

#### 4 リスクマネジメントの破綻

リスクマネジメントが破綻することによる課題としては、事業に係るリスクが顕在化されておらず、リスク発生時に適切な対処がとれない、またはリスクが発生しているにも関わらず放置される、といった事象が引き起こされることで VFM を著しく低下させ事業継続性を危ぶませる点にある。なお、このリスクとは事業期間中に発生する可能性のある事故・天災や消費者行動の変容・物価変動などの経済状況における変化から、関係する住民による反対運動や議会政治による施政方針の変更など多岐にわたるものである。これに対し、一切の事象を包括的に予測・対処し不確実性を排除し尽くすことは困難であるといえ、尚且つ、公共・民間セクターのいずれかでしか把握できないリスクが存在することから、情報非対称性下にある場合、リスクが一層潜在化してしまう恐れがある。

一方、リスクマネジメントを適切に行うことによって、むしろ VFM を上昇させる効果があるともされており、積極的にリスクを明確化し適切に分担することが求められる。とはいえ、前述の通り完全に不確実性を排除することは不可能なため、リスクを可能な限り低減させ、発生時に公私間で適切に分担できる体制の構築をすることに主眼を置き、公共・民間セクターの各主体

---

これまでの実施事例では、教育施設の空調設備整備・耐震化などでの活用例が多い。

<sup>46</sup> 加藤聡（2017；8-9）「民間事業者の事業実施等に係る意思決定の視点からみた我が国の PPP/PFI における「バンドリング」の意義と有用性」『東洋大学 PPP 研究センター紀要』7、1-22 頁。

におけるリスク低減策、公私間関係におけるリスク分担策に大別し検証を進める。

はじめに、各主体におけるリスク低減策として、公共セクターにはアカウンタビリティの強化が求められる。具体的には地域プラットフォームの形成が効果的であり、反対運動などに繋がる各アクターのネガティブ要因を払拭させると共に、地域での PPP/PFI 案件の形成の場として機能することが期待できる。地域プラットフォームとは、自治体、事業者（地域企業を含む）、金融機関、地域住民、外部有識者などから構成される継続的活動を前提とした「ノウハウ習得と案件形成能力の向上を図り、具体的な案件形成を目指した取組を行う」共同体である<sup>47</sup>。これによってリスク低減が図られるのみならず、地域ニーズの把握、地域企業の参画可能性向上または事業に対する投資可能性の判断材料提供などといった副次的な効果も期待できる。

他方、民間セクターについては、特別目的会社 (Special Purpose Company ; SPC) の設立が効果的であるといえる。一般的に PPP/PFI では事業内容が設計、建設、維持管理、運営など複数分野にわたり、単一で参入可能な事業者に限られることから、各分野の専門性の高い事業者が連携しコンソーシアム（企業連合）を形成する。このコンソーシアム参加事業者の共同出資により設立されるのが SPC である。この効果として、金融機関からの資金調達をプロジェクトファイナンス<sup>48</sup>によって行うことで、金融機関からのモニタリング機能の発現および事業者の倒産リスクの実質的排除が実現可能となる。石川 (2012) によれば、「PPP 事業では、事業期間中に発生するリスクにより民間事業者の業績や資金繰りが変動する恐れがあり」、「プロジェクトファイナンスでは、金融機関の融資の相手方……〔は〕特別目的会社になるため、PPP 事業の事業期間を通じて、民間事業者の業績や資金繰り、提案段階との相違点などの確認を行うことが容易である」とされている<sup>49</sup>。したがって、金融機関は SPC の財務状況についてモニタリングを継続的に行っていることから、業績悪化を早期に把握することが可能となる。また、「プロジェクトファイナンスでは、公共側は金融機関との間で直接協定を締結することが一般的であり」、「特別

<sup>47</sup> 内閣府・国土交通省「PPP/PFI 地域プラットフォーム運用マニュアル」2017 年 3 月、1-2 頁、[https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi\\_jouhou/platform/pdf/unyo\\_manual\\_1.pdf](https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/platform/pdf/unyo_manual_1.pdf)。なお、2019 年より内閣府及び国土交通省では地域プラットフォーム協定制度を設けており、これを締結した自治体に対しアドバイザー派遣や PPP/PFI 事業化支援などを行う取組みもみられる。

<sup>48</sup> 単一の事業者が金融機関から資金調達を行う場合、コーポレートファイナンスによって融資を受けるのが一般的である。これとプロジェクトファイナンスとの相違点は、①融資先、②返済原資、③保全措置という 3 点が挙げられる。コーポレートファイナンスの場合、民間事業者を融資先とし、その事業者全体の収益によって返済され、返済遅滞の担保措置として事業者資源の提供を受ける。これに対し、プロジェクトファイナンスの場合、SPC を融資先とし、その PPP の収益（資金繰り）によって返済され、返済遅滞の担保措置としては PPP に係る権利の提供を受ける。

<sup>49</sup> 石川裕康 (2012; 162)「PPP 事業におけるプロジェクトファイナンスの役割」『廃棄物資源循環学会誌』23、2、159-163 頁。

目的会社の業績に問題が発生した場合、当該直接協定の取り決めにより、公共側は金融機関から問題発生の報告を受けることが可能である」とされる<sup>50</sup>。このように常に金融機関からモニタリングされる SPC は、倒産リスクを低水準に抑制し管理することが可能となり、仮に事業継続が困難となり倒産となろうとも、その損失は SPC の保有する資産に限定されることから、コンソーシアム参加事業者が倒産に陥ることはない。なお、こうしてリスクを低減させることにより、地域企業などの中小規模の事業者にも参画可能性が高まり、ひいては地域活性化にも寄与することが期待される<sup>51</sup>。

次に、公私間関係におけるリスク分担策について、藤吉（2012）によれば、「①リスクを最もよく管理することができる者がリスクを負担する」こと、「②リスクとその原因の把握、リスクの評価、リスクを分担する者、分担方法等に留意しつつ分担を合理的に考える」ことが原則であるとされている<sup>52</sup>。こうした原則に従いつつ、具体的には事業開始前から終了までの各フェーズにおけるリスクの洗出しを行うことが求められる<sup>53</sup>。すなわち、公私間の協働を図りリスク可能性を顕在化させることが必要であり、このためのリスクワークショップを開催するなど徹底的な検証をすべきである。検証後、そのリスク分担については前記原則に基づき公私間で適正な配分を行うこととなるが、この際、そのバランスを失することのないよう第三者（有識者）の参加を促し、適切な意見集約に努めることも効果的である。

このようにリスク低減・分担を重層的に行うことによって事業継続性を担保し、同時にガバナンスの充実を図ることが期待される。なお、VFM の算定には、こうしたリスクマネジメント策も反映しつつ、事業方式を検討すべきといえる。そうでなければ、リスク発生時に予想外の費用が発生するなど適切な措置がとれず、公私間での信頼関係を損なう結果にもなりかねない。

## 5 小括

本章では、①情報の非対称性、②インセンティブの欠如、③リスクマネジメントの破綻によって引き起こされる課題、およびその解決策について順に整理を行った。この解決策についてはそれぞれの課題に紐づくように議論を進めてきたが、その多くが紐づけられた課題以外の解決策としても機能する

<sup>50</sup> 石川裕康（2012）前掲注（49）162-163 頁。

<sup>51</sup> 今次ではコンソーシアムに地域企業が参加している場合、プロポーザル時に加点を施すなどの地域活性化策としての位置付けも持たせる取組みが見受けられる。なお、このことによって地域企業・住民からの理解も得やすいといった副次的効果も期待できる。

<sup>52</sup> 藤吉秀昭（2012：147）「PFI（BTO）によるごみ処理施設建設・運営事業の特徴と今後の課題—御殿場市・小山町広域行政組合のケーススタディ」『廃棄物資源循環学会誌』、23、2、146-153 頁。

<sup>53</sup> 事業フェーズにおいて想定されるリスクについては、内閣府「PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」PPP/PFI 推進室、2001 年 1 月 22 日（2018 年 10 月 23 日改正）、[https://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/risk\\_guideline.pdf](https://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/risk_guideline.pdf) に詳しい。



ものである。敷衍すれば、情報の非対称性を解消する過程において公私間での対話を積み重ねることとなるが、その中で公共・民間セクター双方のインセンティブおよびリスクを顕在化させることが期待される。つまり、これらの課題は密接に関係しているため、個別の課題に対してのみに焦点を絞って施策を講じることは効果的ではない。ゆえに、それぞれの解決策が連動するように取り計らいつつ、相乗作用を発揮できるよう公私間の協働領域を形成すべきである。

こうした取組みを行ったうえで、各課題に係る要素が充足するよう VFM を正確に見積もることが適当である。稲生(2010)によれば、「本来の VFM には、コスト削減に加えて、提供する公共サービスの質の向上をも含むにもかかわらず、コスト削減を偏重するケースも少なからずみられる」とされている<sup>54</sup>。したがって、前記課題が潜在化している可能性に意識が向かず、結果として非効果的な PPP となる蓋然性があるといえる。適正に VFM を見積もった結果として、PPP ではないかなる事業方式をもってしても収益性が担保できないのであれば、公設公営に切り替えることも選択肢の一つである。むしろ PPP ありきで事業方式を選択することは望ましいとはいえず、PPP・公設公営による事業効果を比較衡量したうえで、最も効果的なものを選択することが求められる<sup>55</sup>。

### 第三章 有用事例の検証

#### 1 対象自治体の選定理由

本章においては、前章までの公私協働における留意すべき点を踏まえたうえで、自治体での具体例をもって検証を試みる。対象とするのは、これまでも述べてきた通り、人口 20 万人未満市町村とし、尚且つ、PPP の積極的な活用がみられる自治体の事例とする。これは前章で整理した知見がこのような自治体事例でも活かしていることを確認し、財政規模が大きくなくとも有効性の高い PPP を実施可能であることを実証するためである。

管見の限りでは、各自治体の地域特性に応じた PPP が全国的に展開されていることが看取できる。こうした中で、多くの自治体では財政的理由を前提としつつも、以て複合的に地域課題の解消を果たすべく、多様な手法が用いられている。

これらの現状を踏まえ、対象自治体としては、①秦野市、②我孫子市、③

---

<sup>54</sup> 稲生信男(2010)前掲注(7)266-267頁。

<sup>55</sup> とはいえ、自治体の事務実態を踏まえると、PPP/PFI における VFM 算定のためにコンサルタント委託を行うことが一般的であり、公私間対話を進めるほど民間セクターにも負担が生じることから、導入初期を経過して以降に公設公営に切り替える判断は、地域住民・事業者からの理解が得られづらいのが実情である。

川西市の事例に基づき具体的施策について検証を行う。前記条件に加えて個別の選定理由を述べると、はじめに、秦野市については、老朽化した公共施設再配置計画を市の長期的な計画に位置付けて全市的に推進していった点が挙げられる<sup>56</sup>。次に、我孫子市については、民間提案型の公私間対話を全国で初めて導入した自治体であって、経年での公私間対話状況の観察が可能である点が挙げられる。最後に、川西市については、PPP を活用するにあたり、そのメリット・デメリットを詳らかにした導入指針を公開したうえで、地域企業の参画可能性を向上させ、地域活性化に寄与する「事前エントリー制度」を取り入れている点が挙げられる。

次節からは、各自治体での取組状況を踏まえつつ、事業内容が第二章にて考察を行った論点とどのように関連するかの検証を順に進めていくこととする。

## 2 秦野市の事例

神奈川県の中西部に位置する秦野市は、市域の半分は山林となっており、市中心部は典型的な盆地を形成している自治体である。日本全国に広がる社会問題の影響を受け、秦野市も例に漏れず厳しい財政状況にあった。こうした状況下において老朽化した公共施設の立替え・改修を行った場合、続く 40 年間の公債費に約 446 億円を要する試算がされた<sup>57</sup>。

秦野市ではこの厳しい現実を目の当たりにし、公共施設白書・公共施設再配置計画の策定およびこれに係る組織体制構築の大きく 2 点を嚆矢として打ち出している<sup>58</sup>。以降これらに基づき PPP を推進していくわけであるが、前記計画策定などの期間に特徴がみられるため、本稿においては、これらの導入期について着目し検証を行うこととする。

なお、次項よりこれらについて詳述していくが、どちらも主に情報の非対称性解消に寄与する実績であると評価できる。加えて、リスク低減策として

---

<sup>56</sup> この公共施設再配置計画が評価され、第 16 回（2015 年度）日本計画行政学会計画賞最優秀賞を受賞している。一般社団法人日本計画行政学会、[http://www.japanpa.jp/prize\\_epa/past-plans.html](http://www.japanpa.jp/prize_epa/past-plans.html)。

<sup>57</sup> 秦野市「公共施設の再配置に関する方針 “未来につなぐ市民力と職員力のたすき”」2010 年 10 月、28-29 頁、<https://www.city.hadano.kanagawa.jp/www/contents/1001000003500/simple/housin.pdf>。なお、この金額は、およそ 2010 年度秦野市一般会計予算額に相当するほど過大な金額である。

<sup>58</sup> 公共施設再配置計画策定にあたり、学識経験者を中心とする委員および電子メールにて意見提出を行う市民委員から組織される検討委員会を設置しており、2009 年から 2011 年までに全 15 回の委員会が公開形式にて開催されている。

この委員会を経て、次の 5 点の提言がなされている。すなわち、①「客観的な情報収集・分析と情報の共有化をはかること」、②「一元的なマネジメントを推進するための庁内の組織・体制を構築すること」、③「計画を持続可能とする仕組みをつくるとともに、計画実施を客観的に検証するための第三者委員会を設置すること」、④「市民への情報公開と丁寧な説明を行うとともに市民が参加しやすい環境をつくること」、⑤「民間のアイデアを尊重すること」である。なお、これらは画餅とはならず、これ以降の計画策定などによって具体化されている。秦野市「公共施設再配置計画（仮称）検討委員会」

<https://www.city.hadano.kanagawa.jp/www/genre/1000000000653/index.html>。

も十分に機能している施策といえるため、その観点におけるアプローチも並行して試みる。

#### (1) 公共施設再配置計画の策定

まず1点目となる公共施設白書・公共施設再配置計画の策定については、2009年に当該白書を公開し秦野市の現状・課題について明らかにしたうえで、2011年から2050年までの40年にわたる長大な計画構成を示している<sup>59</sup>。最初の10年を対象として策定された第一期計画の基本方針として、①原則的に新規の公共施設は建設しない、②現在ある公共施設の更新は、機能維持策を講じつつ優先順位を付して圧縮を行う、③優先順位が低い公共施設は、統廃合の対象とし売却益などを優先する施設整備に充当する、④公共施設を一元的にマネジメントする、といった4点を定めている<sup>60</sup>。なお、施設更新の優先順位については、施設実態にのみ着目するのではなく、住民のアンケート結果に基づいた期待度・満足度も考慮に入れて決定している。

これに伴って、2050年までの数値目標として公共施設更新量の31.3%削減を掲げており<sup>61</sup>、重点施策として位置付ける「シンボル事業」の推進を称揚している。このシンボル事業には、①義務教育施設と地域施設の複合化<sup>62</sup>、②公共的機関のネットワーク活用、③小規模地域施設の自立化と開放、④公民連携によるサービス充実の4点が掲げられ、限られた資源を選択的に投下することが示されている。前記目標を達成するため、多機能化などの効率的な施設配置および住民・地域との協働についても掲げており、限りある財源を最大限利活用する姿勢を示すと共に、住民との危機意識の共有についても非常に厳しい論調でもって記している<sup>63</sup>。

<sup>59</sup> この40年間にわたる計画構成は10年毎に4ステージに分けて計画策定がされており、さらに各ステージの前5年を前期実行プラン、後5年を後期実行プランとして位置付け、綿密に計画の実効性が図られている。秦野市「公共施設再配置計画」

<https://www.city.hadano.kanagawa.jp/www/contents/1001000003500/index.html>。

<sup>60</sup> 前掲注(57)58頁。

<sup>61</sup> 前掲注(57)65-66頁。2004年から2008年までの5年間平均との比較。

<sup>62</sup> これはシンボル事業の中でもとりわけ規模の大きい事業であり、DBO方式を用いたPPPが予定されていたが、プロポーザルで選定していた事業者が辞退したことにより、やむなく公設公営方式に切り替えている。秦野市議会2015年第4回定例会(2015年12月1日)、会議録第3号では、辞退した理由を「東京オリンピックなどによる建設需要の増大に伴う工事資材費や、労務費の高騰、さらには、その確保が難しい、厳しい状況になっていることから、予定価格内での計画検討及び収支見込みが困難と判断された」ためであると、教育部長より答弁されている。したがって、計画方針や後述する組織体制に起因するものではないが、こうした社会動向の変化によって事業計画が頓挫するリスクについても、留意事項の一つとして認識しておくべきであろう。

<sup>63</sup> 前掲注(57)74-76頁において、「無い袖は振れぬ」との表現を用いて、民間活力の積極的な活用などによって、財源上の余力を生み出すことが示されているが、「この財政上の余力は、50年、60年先を見据えて、また、現状では予期できない……財政状況の悪化に備えるために必要となるものであり、この余力で優先度の低い施設を更新できるわけでは」ないと断っているほどである。

また、住民向けの広報誌として、公共施設の抱える課題や展望について周知されており、2014年6月から2019年3月まで延べ63巻にわたり発行された。秦野市「一(いち)からわかる再配置」  
<https://www.city.hadano.kanagawa.jp/www/contents/1001000003503/index.html>。さらに、担当部署では出前講座の実施もしており、2010年7月から現在までに延べ19団体(643名)の参加実績がある。秦野市「出前講

こうした事業開始前の入念な計画策定・情報開示（オープンデータ化）を行うことによって、情報の非対称性解消に影響を与えることになる。すなわち、秦野市が置かれた状況を詳らかにすることで、住民との危機意識の共有を図りつつ、共通のアジェンダを持つことが可能となる。このことによって、公共・民間セクターの性格の相違から発生する齟齬を低減させる効果が期待される。

さらに、長期にわたる計画を策定することによって、市長・議員の交代などの政治介入による行政計画の歪曲化を抑止する効果もある。つまり、民間セクターとしては、事業途中での政治思想による予想外の方針変更などのリスクを回避し易くすることができる。

実際に 2021 年に策定された第二期計画にも引き継がれており、4 点の前記基本方針も踏襲されている。また、住民・地域との協働を重視している点も同様であり<sup>64</sup>、計画策定の前段階に「公共施設フォーラム 2020」を市内 12 か所で開催し、地域住民からの意見を計画に反映している<sup>65</sup>。

そして、これに続く PPP においては、既に公私間での情報保有量の差異は縮小されていることから、適切なスクリーニング・シグナリングが行われ、政策目的を理解し、実行力のある事業者が参入する公算が大きい。尚且つ、地域企業・住民に対しても事業に対する一定の理解が期待できるがゆえ<sup>66</sup>、事業を行ううえで反対運動などのリスク低減にも繋がるといえる。

## （２） 全庁的組織体制の構築

次に 2 点目として、前項での公共施設再配置計画の実効性担保に係る組織体制の構築については、全庁的規模でもって組織されていることに特徴がある。まず、多岐にわたる計画内容と庁内部署との中心的役割を担うべく、公共施設再配置推進課を設置し全庁的協力体制の構築を図っている。

そのうえで、公共施設再配置計画推進会議を設置し、総括責任者を政策部門担任の副市長とし、本部会、プロジェクトチーム（PT）、ワーキンググループ（WG）といった三層構造の分野横断的な組織体制を構築している。この PT・WG は各シンボル事業と紐づいて組織されており、その政策課題を

---

座「ハコモノの未来を考えてみませんか」

<https://www.city.hadano.kanagawa.jp/www/contents/1001000003501/index.html>。

<sup>64</sup> 秦野市「公共施設再配置計画 第 2 期基本計画（2021-2030）」2021 年 5 月、43 頁、

[https://www.city.hadano.kanagawa.jp/www/contents/1001000003500/simple/keikaku\\_2\\_3.pdf](https://www.city.hadano.kanagawa.jp/www/contents/1001000003500/simple/keikaku_2_3.pdf)。

<sup>65</sup> なお、参加人数としては、全日程で延べ 119 名である。秦野市「公共施設フォーラム 2020 の開催」

<https://www.city.hadano.kanagawa.jp/www/contents/1599529807096/index.html>。

<sup>66</sup> 計画策定前に住民の意識傾向を把握するため、公共施設に関するアンケート調査を実施している。以降、おおよそ 2 年に一度調査を実施することで継続的に意識傾向を捉え、計画を推進するにあたり、住民意識との乖離を抑止する手段として活用している。秦野市「公共施設に関するアンケート結果」

<https://www.city.hadano.kanagawa.jp/www/contents/1001000003505/index.html>。

解決するための各部署職員によって構成されている<sup>67</sup>。さらに、各 PT・WG のコーディネーター役として PT には政策部長を、WG には公共施設再配置推進課長（当時）をそれぞれ配置している。

これほどの体制構築を行った事例は、他自治体と比べても稀である。一般的な例では、たとえ計画が策定されていようとも、縦割りで業務を行っている関係課間では情報を水平共有する機能に乏しく、情報量・理解度に差が生じてしまうことが多い。これにより民間セクターからの良質な提案も、一つの関係課の担当者レベルで埋もれてしまうこともあり、目に視えない損失を被っていることもある。

とりわけ有意な点として、利害の対立する庁内部署の調整機能を果たすことが挙げられる。一つの自治体とはいえ、庁内部署は利害関係の異なる企業の集合体ともとれる側面を有しており、当然異なる行動理念を持っている場合がほとんどである。これは根幹部分では住民福祉の向上などといった一致する理念を持っていたとしても、末端部分での制度や指針などが不一致となるということであり、例えば、新たな施設を設置する場合、契約担当部署が契約関連法令などに抵触がないと判断しても、施設担当部署がさらに用途性を高めようと別条件を提示することなどが憂慮される。PPP は公設公営に比べ関連部署も多くなることから、充実した調整機能が一層求められる<sup>68</sup>。こうした体制整備を行うことで、前述のような事態に陥ることを事前に回避できる蓋然性が高く、リスク低減に大きく寄与していると評価できる<sup>69</sup>。

また、担当部署が全体のコーディネーター役となり民間セクター側からすれば集約した窓口があることで、より簡便・確実な情報伝達が可能な体制となる。尚且つ、綿密な全庁体制整備を行ったうえで、担当部署が横断的に各 PT・WG に参加していることで、情報共有の円滑化および判断基準の平準化が図られている。したがって、こうした取り組みも前項と同じく、情報

---

<sup>67</sup> 秦野市「公共施設再配置計画推進端正体系図」

<https://www.city.hadano.kanagawa.jp/www/contents/1001000003498/simple/suisintaisei.pdf>。本学会構成員は、副市長、教育長、政策部長、市長公室長、財務部長とされており、これに各 PT メンバーを加えた形式でもって事業内容の決定を行っている。また、PT・WG メンバー構成および意義としては、秦野市議会 2011 年第 2 回定例会（2011 年 6 月 14 日）、会議録第 5 号での政策部長答弁によれば、「実務レベルで事業内容を練り上げるための関係部長を中心としたプロジェクトチーム、そしてそれと同時に関係課の担当者から構成するワーキンググループを会議内に設け、スピード感を持って事業の実現に向けた取り組みを進め」るためのものであるとされる。

<sup>68</sup> 志村高史（2016）「続・秦野市の公共施設更新問題への挑戦」『計画行政』39、3、97-100 頁によれば、自治体に共通する最大の悩みは「庁内調整」とされている。秦野市での PPP を例にとり、庁内部署間の利害が一致したことで「渡りに船」となり事業を進める端緒となったばかりか、民間セクターのリスク低減にも繋がった事例や、反対に利害対立により事業開始見込みが遅滞した事例などが具体的に詳述されている。

<sup>69</sup> 志村高志（2016）前掲注（68）では、公共セクターは営利性を求める分野に疎いことを自覚し、余計な口出しを慎むことの重要性が指摘されている。当然、これには組織全体で統一した見解を持たなければ意味をなさないため、こうした組織体制を構築することで内部共有を十分に行わなければならないといえる。

の非対称性解消に寄与することになる。これに加えて、持続可能な行財政運営のための抜本的改革を目的として策定された「はだの行革推進プラン」に関する委員会であって、学識経験者などの外部有識者によって組織された行革プラン進行調査委員会による調査・評価も実施されている。

外部委員会が定期的に調査を行うことで、公共セクターへのモニタリング機能も働くことになる。すなわち、策定されている公共施設再配置計画と整合しているか、ひいては財政健全化へと結びつくか、といった大局的視点でもって推進会議を評価していることで、過度に計画外の利益一例えば、施設整備費への過大な投資による一時的または局所的な住民満足度の上昇など一に傾倒することを抑止する効果を発揮することが指摘できる。

### 3 我孫子市の事例

千葉県の北西部に位置し、首都圏へのアクセスの良好さからベッドタウンとして発展してきた我孫子市は、全国で初めて「提案型公共サービス民営化制度」を導入したことで注目を集めた自治体である。中央政府が称揚する行政のスリム化・効率化の潮流を受け、我孫子市でも公共サービスの新たな担い手である民間セクターと共に、対等な立場でもって協働することが強調されていった<sup>70</sup>。

こうした状況下において、我孫子市におけるすべての事業を公表し民間から委託化・民営化の提案を募る制度として、2006年に「提案型公共サービス民営化制度」が施行された。同年には、学識経験者による提案型公共サービス民営化制度審査委員会が設置され<sup>71</sup>、民間提案の募集が本格化していくことになる。

そこで次項からは、まず我孫子市における民間提案手法が体系化される過程について検証を試みたうえで、次にこうした手法の展開に対する中央政府の動向についても整理を行うこととする。

#### (1) 民間提案の制度化と発展

提案型公共サービス民営化制度については、十分な準備期間を経て導入に至ったというよりは、むしろ実施過程における試行錯誤を重ねたことで改善が図られた制度であると評価できよう。本項では、この制度変遷に関

---

<sup>70</sup> 我孫子市「第2次行政改革推進プラン」2012年6月、  
<https://www.city.abiko.chiba.jp/shisei/gyoseikaikaku/kaikakushishin/h24.files/20120903-113514.pdf>  
によれば、「行政のスリム化・効率化」が柱の一つとして掲げられ、これに紐づく改革項目の一つとして「公民連携の推進」が挙げられている。また、この方針は2009年度から一貫されており、これ以降に策定された推進プランでも同様である。

<sup>71</sup> 我孫子市「提案型公共サービス民営化制度審査委員会」  
<https://www.city.abiko.chiba.jp/shisei/gyoseikaikaku/mineikaseido/teiangatakoukyo.html>。

しインセンティブをいかにして高めていったかに着眼点を置いた考察を行う。

さて、前述の通り 2006 年に制度施行となり、第一次募集で提案のあった 79 件のうち、34 件が採用となっている。これに対し、第二次募集では提案件数が 6 件と急落し、採用件数も 2 件に留まっている<sup>72</sup>。この結果を受け、続く第三次募集までに分析・改善に係る期間を 2 年間ほど設けている。改善策として、1,000 件前後に及ぶ事業リストの検索性向上や各部署に事業内容の説明可能な担当者を配置するなどの細かなアカウンタビリティ充実に向けた対策が講じられた。これに加え、採用となった提案の取扱いが大きく見直された。すなわち、これまで提案が採用に至ったとしても、必ず事業実施者にはなれるわけではなく、改めて一般競争入札またはプロポーザルを行った結果、提案者でない者が実施事業者として選定されることもあった。それゆえ、提案者のインセンティブを引き出せず提案件数が漸減する原因となっているとの反省から、提案の採用された事業者が受諾可能な制度へと改正をしている<sup>73</sup>。

こうした改正を経て、第三次募集は 2010 年に実施されており、15 件あった提案のうち 6 件の事業が採用された<sup>74</sup>。提案件数から一定の効果は認められるものの、この募集に係る提案者に対して行ったアンケート調査結果からは、事業リストのさらなる改善可能性などの課題も顕在化している。とはいえ、この調査結果によれば制度改正内容についての評価は高いものであった<sup>75</sup>。

これら取組みの結果より導出される示唆としては、民間セクターの知的財産権を保護しつつ、インセンティブを着実に付与することが重大な論点

---

<sup>72</sup> 我孫子市議会 2011 年第 1 回定例会（2011 年 3 月 9 日）、会議録第 2 号。

<sup>73</sup> 我孫子市議会 2010 年第 3 回定例会（2010 年 9 月 7 日）、会議録第 3 号。この改善に際して、プロポーザル時に加点をする方式も検討されているが、①加点に係る基準が不明瞭である点、②競争の公正・公営性の面で問題がある点を考慮し、導入を見送っている。なお、この提案インセンティブについては、制度施行前から指摘されており、我孫子市議会 2006 年総務企画常任委員会（2006 年 3 月 13 日）、会議録第 3 号によれば、これに係る討論が重ねられており、勝部委員から「〔提案企業からすれば、〕自分たちが一生懸命いろいろなアイデアを出して提案をして、そのアイデアが採用されても、自分たちが〔契約を〕とれるかどうかかわからないというのは、ちょっと意味不明」な印象を受けるとして、随意契約を前提とする民間提案が推奨されていた。

一方、改善されて以降の契約手法について、民間セクターからも一定の評価がされており、日経 BP 「『自治体には、カネはないけどムダはある』大成有楽不動産営業本部顧問 PPP 推進担当 平田克人氏に聞く」2015 年 3 月 31 日、<https://project.nikkeibp.co.jp/atclppp/tk/20150328/440944/?P=1>によれば、「この制度は、独創性がある、市民の利益になって、実現性が高く、提案した事業者の実現能力、実施能力があると審査会で認められたら随契になるんです。それで、よっしゃ、やろうじゃないかという気持ちになりました。提案した事業者にメリットがなければ、誰も汗をかこうとは思いませんよね」と述べている。

なお、自治体の場合、地方自治法の規定により、公共調達手法は原則として一般競争入札とすることが定められていることから、採用された提案のすべてが即座に随意契約となるわけではなく、あくまでその独自性などから随意契約可能な要件を備えているかの判断がなされることになる。

<sup>74</sup> 前掲注（72）。

<sup>75</sup> 齋藤香里（2011：152-155）「我孫子市の提案型公共サービス民営化制度における制度改正と成果」『東洋大学 PPP 研究センター紀要』1、145-156 頁。なお、齋藤は制度発足当時から当該制度審査委員として携わり、実証的な研究を重ねている。

になり得るということである。すなわち、公共セクターからすると看過されやすい観点ではあるが、当初の制度設計でみられた「採用された提案を改めて一般競争入札とする手法」は、一見すると提案内容に則してより優れた事業者を選定するための有益な手法のように映る。ところが民間セクターからすれば、自らの提案が入札時に公開されることで知的財産権を侵害されるのみならず、その入札で他事業者が選定されてしまえば何の利益も残らないどころか、無償で知的財産権を提供したのと同義となってしまう。こうした提案に係る価値を軽視した取扱いがディスインセンティブとなり、第二次募集時の提案件数急減として表出したものといえる<sup>76</sup>。

この制度改正によって、確実に提案インセンティブの向上が図られると共に、随意契約となることで知的財産権の保護にも寄与していると評価できる。第三次募集以降では、毎年提案募集を実施しており継続的な提案がなされている<sup>77</sup>ことがこの証左であるともいえる。公私間での協働を図る際には、公共セクターの理論が先行した制度設計となる傾向があるが、より民間セクターがイニシアティブを持ち独自性が発揮できるよう勘考すべきである。

## (2) 中央政府による民間提案の推進

このような我孫子市の取組みが PFI 推進委員会でも評価され、中央政府では並行して法改正などを行っている。すなわち、2011 年に PFI 法の一部改正がなされ、民間提案制度が導入された。加えて、2014 年にはこれを具体化するマニュアルの策定もされている。

しかしながら、これらの利用状況の調査を 2019 年に全都道府県・市町村向けに実施しているものの、結果は芳しいものではなく、2018 年中に実施された事業のうち PFI 法に基づく民間提案は 1 件のみであった。一方で、PFI 法に基づかない民間提案は 51 件であり、そのうち 15 件が我孫子市と同様の随意契約を前提とする民間提案であることから、自治体間でこうした手法が広がっていることがうかがえる結果であった<sup>78</sup>。

<sup>76</sup> 我孫子市議会 2012 年予算特別委員会（2012 年 3 月 21 日）、会議録第 4 号によれば、この提案型公共サービス民営化制度の第一次・第二次募集時アンケート結果から、「民間としてみれば……時間とそれから人とお金をかけたにもかかわらず、最終的には競争になって採用に至らないということ」がディスインセンティブとなるとの意見があったことが報告されている。

<sup>77</sup> 2011 年から 2019 年までは毎年 5 件前後の提案が寄せられ、そのうち 3 件程度が採用となっている。また、2015 年を除けば最低でも 1 件が採用となっている。我孫子市「提案型公共サービス民営化制度 募集結果」<https://www.city.abiko.chiba.jp/shisei/gyoseikaikaku/mineikaseido/results/index.html>。2011 年提案・採用件数については我孫子市議会 2011 年第 4 回定例会（2011 年 12 月 5 日）、会議録第 1 号、2013 年提案・採用件数については我孫子市議会 2013 年第 4 回定例会（2013 年 12 月 2 日）、会議録第 1 号をそれぞれ閲覧。

<sup>78</sup> PFI 法に基づく民間提案は、民間セクターが、公共セクターに代わって PFI の詳細な内容（設計、VFM 評価など）を提案するものであることから、公共セクターの事務負担軽減に資する一方、民間セクターの事務負担が膨大となる傾向にある。内閣府「民間提案制度に関する調査・検討について」第 3 回事業推進部会、2019 年



これだけの差が発生した要因について、PFI 推進委員会事業推進部会では、結局のところ、民間セクターにとってどれほどインセンティブが働く手法であるかに尽きるのではないかと言及されており、その反面、随意契約とはいえ平等性とのバランスに配慮すべきであるとも指摘されている<sup>79</sup>。

こうした議論を踏まえ、前記部会においては、PFI 法に基づくか否かを問わず、各事業において最適な民間提案の手法を幅広く検討・活用するよう推進していく必要があるとし、民間提案制度の先進自治体へのヒアリングを行っている。その中には我孫子市も含まれており、前述のインセンティブ付与および知的財産権の保護への配慮とは別に、特筆すべきは随意契約の判断基準である。最判昭和 62 年 3 月 20 日民集第 41 巻 2 号 189 頁は、「競争入札の方法によることが不可能又は著しく困難とはいえないとしても、当該契約の目的・内容に相応する資力、信用、技術、経験等を有する相手方……との間で契約を締結する……のが当該契約の性質に照らし又はその目的を達成する上でより妥当であり、ひいては当該普通地方公共団体の利益の増進につながる場合には」、随意契約が適当としており<sup>80</sup>、我孫子市ではこれを根拠とした基準でもって判断をしている。

民間セクターとしては、このような裏付けによって安定した契約締結が期待できることはインセンティブとして機能する。というのも、契約締結後の履行期に差し掛かった段階において、住民監査請求や工事差止請求などが提起されると工期の遅延に繋がるばかりか、地域住民との関係悪化も懸念され、仮に訴訟問題が解消したとしようとも、その事業において当初予定していた利益を得ることは困難になる。そのため、契約締結の公平性・公明性が公共セクターによって担保されていることは有用であると評価できる。

中央政府では、前述の判断基準やその根拠を含めた多様な事例分析が重ねられ、民間提案に係るインセンティブを向上させるべく、当該マニュアルの改訂作業が進められている。こうした動向を踏まえ、我孫子市では、より効果的な民間提案募集を実施するため、一時的に新規募集を停止し制度見直しの検討がなされている<sup>81</sup>。

## 4 川西市の事例

---

11 月 28 日、[https://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/jigyous/03kai/pdf/iinkai\\_shiryo\\_jsb0303.pdf](https://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/jigyous/03kai/pdf/iinkai_shiryo_jsb0303.pdf)。

<sup>79</sup> 内閣府「民間資金等活用事業推進委員会第 3 回事業推進部会議事録」PPP/PFI 推進室、2019 年 11 月 28 日、<https://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/jigyous/03kai/pdf/20191128gijiroku.pdf>。

<sup>80</sup> 内閣府「民間提案推進マニュアルの改定について」第 5 回事業推進部会、2020 年 10 月 19 日、[https://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/jigyous/05kai/pdf/iinkai\\_shiryo\\_jsb0502.pdf](https://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/jigyous/05kai/pdf/iinkai_shiryo_jsb0502.pdf)。

<sup>81</sup> 我孫子市「提案型公共サービス民営化制度の概要 提案型公共サービス民営化制度の見直し」<https://www.city.abiko.chiba.jp/shisei/gyoseikaikaku/mineikaseido/gaiyou.html>。

川西市は兵庫県南東部に位置し、大阪府との県境に面している。南北に細長く北部は山岳の起伏に富み、南部は平坦な地形を有する自治体である。川西市も他自治体と同様に厳しい財政状況下に置かれており、これまで以上の効率的・効果的方法でもって市民サービスの価値向上に資するため PPP/PFI 手法の導入が求められた<sup>82</sup>。なお、多大な債務残高を抱える中央政府が今後地方へ十分な財政措置を講じることは現実的ではなく、そうした外的要因に期待できなかったことも自治体内で行財政改革に向けた機運が高まった理由の一つである<sup>83</sup>。

こうした背景から 2012 年に PFI 導入基本指針が策定されている。この指針において注目すべきは、PFI の問題点についての分析がなされている点である。すなわち、募集から契約までの手続きが複雑化する点や、検討の末に導入に至らなかった場合はそれまでに投入した公的資金が損失となる点などの公共セクターの抱えている問題点を整理している。また、契約の複雑性および事業リスクの高さから対応可能な事業者が限定的である点や投資回収期間が長期化する点などの民間セクターの抱える課題も列挙している<sup>84</sup>。要するに、PPP を万能な手法としては捉えておらず、あくまで有効な手法の一つとして捉え、それに係るリスクについても考慮されているのである。

それまでの他自治体における計画などでは、経常収支改善の特効薬として PPP が称揚されている例も少なくないことことに鑑みれば、PPP に明るくない企業・住民に対してもメリット・デメリットを正確に伝え、こうした PPP における手法の実像を詳らかにすることに成功しているといえる。

川西市では、この指針に倣い多様な PPP が実施されており、PFI 実施方針と共にリスク分担表も公表している点や数回に分けて実施方針に対する意見・質問の回答を公開している点など、アカウンタビリティを充足させることでリスク低減が図られている。このような細かな取組みを積み重ねる中で、「事前エントリー制度」は地域活性化とリスク低減とに寄与するものであるといえる。本節では、この制度に注目して考察を進めると共に、こうした制度を利用するうえでの留意点についても判例を用いた分析を行う。

事前エントリー制度とは、PFI への入札参加を希望する地域企業が事前に自治体への申込みを行い、自治体ではそれをリスト化して公表し、地域企業

---

<sup>82</sup> 川西市「行財政改革大綱」2013 年 3 月、3-4 頁、  
[https://www.city.kawanishi.hyogo.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page/001/003/597/gyoukakutaikou.pdf](https://www.city.kawanishi.hyogo.jp/_res/projects/default_project/_page/001/003/597/gyoukakutaikou.pdf)において、行財政改革の柱の一つとして「革新し続ける行政経営の推進」を掲げ、民営化などの公私協働の取組みの推進を示している。

<sup>83</sup> 川西市「PFI 導入基本指針」2012 年 6 月、14 頁、  
[https://www.city.kawanishi.hyogo.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page/001/008/310/PFIidounyuusisi.pdf](https://www.city.kawanishi.hyogo.jp/_res/projects/default_project/_page/001/008/310/PFIidounyuusisi.pdf)。

<sup>84</sup> 前掲注 (83) 11 頁。

の活用を検討している入札参加者が当該リストを参照することで、地域企業とコンタクトを取る糸口とするものである<sup>85</sup>。制度導入にあたり、地域企業の幅広い分野での参画可能性を模索していたところに、民間シンクタンクからの助言を受けて<sup>86</sup>前記のような構築に至ったという経緯がある。この取組みは、地域企業の円滑な事業参画を促進し、これによる地域活性化に寄与するものといえる。かねてより大規模 PFI には参画しづらいとの指摘がされていた地域企業にとっては、入札参加可能な大規模企業が設立する SPC の構成員となることで、リスクを最大限抑止しつつ事業への参画機会が得られるのは魅力的に映るであろう。また、入札参加者としても、リスト内に登録されている地域企業の営業実績、営業年数、従業員数、保有する許可・資格などの具体的な企業情報が掲載されているがゆえに<sup>87</sup>、必要となる企業を選定しやすいという募集に係るコストも節減可能となる。

これとは別に、優先交渉権者決定基準の加点評価に「地域貢献」の項目が設けられていることから<sup>88</sup>、入札参加者には地域経済活性化への寄与が求められており、たとえ事前エントリー制度への関心が無くとも、地域への理解の醸成を促進するような工夫もなされている。とはいえ、当然ながら地域企業と連携し地域ニーズを探ることは効果的な方法の一つであり、このように考

---

<sup>85</sup> 川西市「低炭素型複合施設整備に伴う PFI 事業 事前エントリー制度実施要領」2015 年 2 月 26 日、  
[https://www.city.kawanishi.hyogo.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/005/139/jizenentryyouryou.pdf](https://www.city.kawanishi.hyogo.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/005/139/jizenentryyouryou.pdf)。

<sup>86</sup> 川西市では、PFI 実施にあたり、各種支援を行う「PFI アドバイザリー業務委託」を株式会社地域経済研究所と結んでいる。川西市「PFI アドバイザリー業務委託仕様書」

[https://www.city.kawanishi.hyogo.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/003/462/shiyousyo.pdf](https://www.city.kawanishi.hyogo.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/003/462/shiyousyo.pdf)によれば、事業者公募要領の策定のほかに、法務・技術についての助言も契約内容に含めている。

<sup>87</sup> これまでに事前エントリー制度が活用された PFI として、低炭素型複合施設整備に伴う PFI 事業および花屋敷団地等建替 PFI 事業が挙げられ、前者では 40 件、後者では 29 件の事前エントリーがなされていることから、地域企業からの期待値が高いことがうかがえる。川西市「低炭素型複合施設整備に伴う PFI 事業 事前エントリー結果」2015 年 4 月 6 日、

[https://www.city.kawanishi.hyogo.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/003/819/jizenentry3-12.pdf](https://www.city.kawanishi.hyogo.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/003/819/jizenentry3-12.pdf)、

[https://www.city.kawanishi.hyogo.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/003/819/jizenentry3-17.pdf](https://www.city.kawanishi.hyogo.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/003/819/jizenentry3-17.pdf)、

[https://www.city.kawanishi.hyogo.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/003/819/jizenentry4-06.pdf](https://www.city.kawanishi.hyogo.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/003/819/jizenentry4-06.pdf)、川西市「花屋敷団地等建替事業 事前エントリー結果」2018 年 10 月 2 日、

[https://www.city.kawanishi.hyogo.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/003/775/1002gizen.pdf](https://www.city.kawanishi.hyogo.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/003/775/1002gizen.pdf)。

ただし、実際に構成員として入札参加する地域企業は多くはなく、川西市議会 2019 年議員協議会（2019 年 9 月 19 日）、会議録第 1 号によれば、「〔入札参加者に対し〕少し義務づけをするというようなことであるとか、市内企業に一定額以上の下請けが出せるような仕組みを検討していただくとか……市内の地域経済を発展させる、税収をふやすというところまで」視野に入れなければならないとの指摘もされており、より地域企業が構成員となれるような仕組みづくりが必要であるとの声もある。

<sup>88</sup> 公表されている各事業の優先交渉権者決定基準における「地域貢献」の項目は、事業の性質などによって配点などに多少の違いがある。例えば、低炭素型複合施設整備に伴う PFI 事業における全体に対する前記項目の配点比率は 2%であり、花屋敷団地等建替 PFI 事業では 4%とされている。川西市「低炭素型複合施設整備に伴う PFI 事業 落札者決定基準」2015 年 1 月 23 日、

[https://www.city.kawanishi.hyogo.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/003/819/rakusatusyaketeikijyun.pdf](https://www.city.kawanishi.hyogo.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/003/819/rakusatusyaketeikijyun.pdf)、川西市「花屋敷団地等建替事業 落札者決定基準」2018 年 4 月 16 日、

[https://www.city.kawanishi.hyogo.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/003/775/0416kijun.pdf](https://www.city.kawanishi.hyogo.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/003/775/0416kijun.pdf)。

えた入札参加者が自ずと事前エントリー制度に興味を示すこともあるだろう。つまり、こうした基準を定めることで、事前エントリー制度への誘導効果もある程度認められる。

ところで、このような地域企業を優遇する「地域要件」の裁量範囲について争った最判平成 18 年 10 月 26 日集民第 221 号 627 頁は、①地域企業に対し地理・気象条件などへの対応が期待できること、②雇用創出などの地域活性化に寄与することを挙げ、地域要件を設けることに合理性があるとする。ただし、その限りにおいて機会均等の理念および価格の有利性確保に配慮することが求められている。したがって、あまりに公平性・競争性を欠く場合は裁量権の逸脱・濫用と判断されることもあるとされている。

このように過度な地域要件を設けた場合、裁量権の逸脱・濫用となった場合は違法となり、かえって住民訴訟などのリスクを増大させてしまう懸念がある。ゆえに、公共セクターとしては、事前エントリー制度や地域貢献への加点評価も枠組みの提示に留め、どのように地域に寄与するかについては、民間セクターが事業特性に応じて判断できるようにすることが適当である。それこそが地域活性化とリスク低減とを同時に実現する方法であるといえるのではないだろうか<sup>89</sup>。

さらに、リスク低減の観点から若干の付言をすれば、入札開始前フェーズであろうともアカウントビリティの効果が発生することが指摘できる。つまり、事前エントリー制度申込みに向けて地域企業は入札説明書などの精読を要し、これによって公共セクターが求めている事業方針に対する理解も自ずと高まることになる。その後、事前エントリーに申し込む地域企業は方針に理解を示したうえで、申込みをしているであろうことから、仮に入札参加者の構成員となれずとも、以降 PFI に対する反対運動に加担するなどの阻害要因となるリスクを低減させることが期待できる。

## 5 小括

本章では、こうした各自治体における有用な取組みを通し、第二章において分析した論点がいかにして体现されているのかについて検証した。自治体政策としてこれらを概観すると、各制度において論点への対処策が講じられていることが析出できる。

---

<sup>89</sup> 本稿とは異なる立場でもって、地域要件の是非に係る多角的視点による研究成果として、斉藤徹史・光多長温（2012）「地方自治体の公共調達のあるり方についての一考察—地域要件の再検討」『地域学研究』42、2、363-376 頁が挙げられる。斉藤・光多は、「入札において……競争性や経済性を優先す」ることで、「入札の基本理念や基本原則に適用することに加え、住民と地域建設業の双方にとって利益となるため……地域要件の設定は限定的とし、最終的には解消される必要がある」と主張する。とはいえ、急激な変化はかえって悪影響を生じる恐れがあるとし、①「地域」の設定範囲の拡大、②融資や職業訓練支援などを活用し、競争に耐えられない中小建設業者のセーフティーネットの確立を具体策として示している。

前節までの自治体の取組みを整理すると、いずれの自治体も財政状況の逼迫する状況下において、その端緒を PPP に求め、行政計画にそれを位置付けることで行財政改革との連動を図っている。そのうえで、秦野市においては、長期間にわたる計画の策定とこれに付随する組織体制構築により、情報の非対称性解消に寄与すると共に、リスクマネジメントの充実に貢献している。我孫子市においては、それまでになかった手法である「提案型公共サービス民営化制度」を考案し、民間セクターに事業提案を促すための適切なインセンティブ付与となるよう調整を重ねている。川西市においては、地域企業が入札に参加しやすいよう「事前エントリー制度」を設け、地域活性化策を講じており、加えて、地域に対するアカウンタビリティ強化によってリスク低減も果たしている。

こうした取組みから得られる示唆として、これまでの対処すべき論点に関しいずれかに傾倒するのではなく、それぞれに適切な比重をかけていくことが求められる。というのも、現実的課題として PPP/PFI を捉えた場合、すべての論点が完全に満たされることは起こりづらく、むしろトリレンマに陥ることの方が少なくない。例えば、VFM 上昇によるインセンティブ上昇を図るため、モニタリングの要求水準を低減した場合には、情報の非対称性やリスクマネジメントの破綻を招くことになりかねない。

一方、これらのバランスを適切に配分することによって、従前から実施比率が低いとされる人口 20 万人未満市町村であっても、有効に活用できている事例を確認することができた。勿論、これらの論点に限って注力すれば万事遅滞なく進むという訳ではなく、この他にも配意すべき要素はあるだろうが、少なくとも PPP の好循環を支える要因として機能していることがうかがえる。このことから、これまで PPP の検討がされてこなかった自治体においても活用可能性は十分あるといえ、今後控えている公共施設整備に係る大規模改修・修繕に向けこれら手法の一考が求められる。

## 終章

有用な公私協働の在り方について、これまで順に検証を試みた。改めて簡単に整理すれば、高度経済成長から一転した経済不況を受け、中央政府主導でもって財政健全化を主眼に置いた民間資源の活用が称揚された。ところが公共・民間セクター双方における性格の相違への配慮を怠ったことから、経営破綻・不振となる事業が散見された。

こうした状況から、民間セクターの資源を最大限活用できるような方法でもって、公私間の協働領域を形成していくことが求められ、これに関する調査・研究も積極的に行われた。その成果として、公私協働において重視すべき視点

が導出され、現在では高い VFM を持つ事業も多くみられるまでに至っている。依然として、人口 20 万人未満市町村の実施比率は高くはないという課題はあるものの、着実にその比率を伸ばしているのはこの証左ともいえる。

ただし、今後の事業においても、これまでに挙げてきた論点への適切な対処が講じられなければ、同じく経営が傾いてしまう蓋然性もある。尚且つ、どの手法であろうとも万能ではないことから、複数の手法でもって重層的に対処すべきである。また、これらの効果は時間の経過により変化することにも留意する必要がある。すなわち、社会環境の変化にも影響され、ある一時点でもって有効であった手法の優位性が漸減していくなどもあり得ることである。したがって、常に社会動向にも注意を払ったうえで、現在実施している手法は有効性を保ち機能しているのか、別の手法でもってより効果的なものはないのか、といったことを絶えず検証し続けることが必要である。

とはいえ、こうして留意点を並べるとかえって PPP を検討しない方が効率的な印象を持つかもしれないが、前述の通り本来の PPP は単なる財政再建策ではなく、民間セクターの有する独自性・技術力をもってより政策を高次のものへと昇華するためのものである。すなわち、小田切（2014）によれば、「協働型の政策過程を選択した場合、政策の有効性や民主性等にポジティブな影響を与え」、さらに、「政策の有効性を高めることが焦点になるような場合は、協働は有益なツールとなる」と指摘している<sup>90</sup>。ゆえに、多岐にわたる課題に対処・配慮しつつも検討すべき価値がある。

この一方で、「単に「協働することが目的」という次元を超えて、望ましい政策の過程や結果、成果を模索するうえで〔協働が〕重要な選択肢であることを再認識する必要がある」とも付言されており<sup>91</sup>、「方法」と「目的」とを取り違えることのないよう整理したうえで、事業展開を行うことが求められる。このような理解に立って公私間の協働を積み重ねることによって、いかような人口規模の自治体であろうとも有用な協働領域の形成が成せるといえる。

---

<sup>90</sup> 小田切康彦（2014）前掲注（7）163 頁。

<sup>91</sup> 小田切康彦（2014）前掲注（7）164 頁。



## 執筆者

菊地 大輔（きくち だいすけ）

公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所研究員

1987 年生まれ。2011 年武蔵野市役所入庁。財務部納  
税課、子ども家庭部子ども家庭支援センターに勤務後、  
2020 年より現職

---

後藤・安田記念東京都市研究所リサーチ・ペーパー No.23

2022 年 2 月 1 日発行

発行人 小早川 光郎

〒100-0012 東京都千代田区日比谷公園 1-3 市政会館

公益財団法人 後藤・安田記念東京都市研究所

TEL 03-3591-1261 FAX 03-3591-1279

URL <http://www.timr.or.jp>

---





**TIMR**  
**Research Paper**  
No.23

2022 年 2 月 1 日

公益財団法人 後藤・安田記念東京都市研究所