

# PPP / PFI と地域活性化

## ～公共施設の効率的な整備から官民連携による新たなビジネス機会の創造へ～

金融調査部 鈴木 文彦

### 要 約

公共施設の老朽化問題が深刻さを増す一方、人口減少による税収減が見込まれる中で更新財源は限られている。新築時とは様変わりし、かつ多様性を増した住民ニーズに応えることも課題である。

そのような中、民間の経営原理を生かした公共施設の整備手法である PPP / PFI (※) が注目されている。平成 25 年度の「抜本改革」以降、金融手法としての PFI から公共施設の再編や跡地活用を含む概念に拡大した。地方においても、PPP / PFI に関する優先的検討規程の設定や地域プラットフォームの形成が求められるなど、民間提案を含めた積極的な案件形成を促す仕組みの構築が進んでいる。公的負担の削減だけでなく新たなビジネス機会の創造、ひいては地域経済の好循環への貢献が期待される。

本稿では、PPP / PFI はどのような問題を解決するのか、金融の方法、調達の方法、経営の方法の 3 つの側面で整理した。その上で、どのような場面でどのような PPP / PFI が適応するのか、施設コンセプトと整備方針から定義されるタイプ別に明らかにする。

(※) PPP (Public Private Partnership)、PFI (Private Finance Initiative)

### 目 次

- 1 章 PPP / PFI の経緯
- 2 章 PPP / PFI の 3 つの側面
- 3 章 施設整備のタイプ別の適応

## 1章 PPP/PFIの経緯

### 1) 抜本改革に伴うPFI概念の拡大

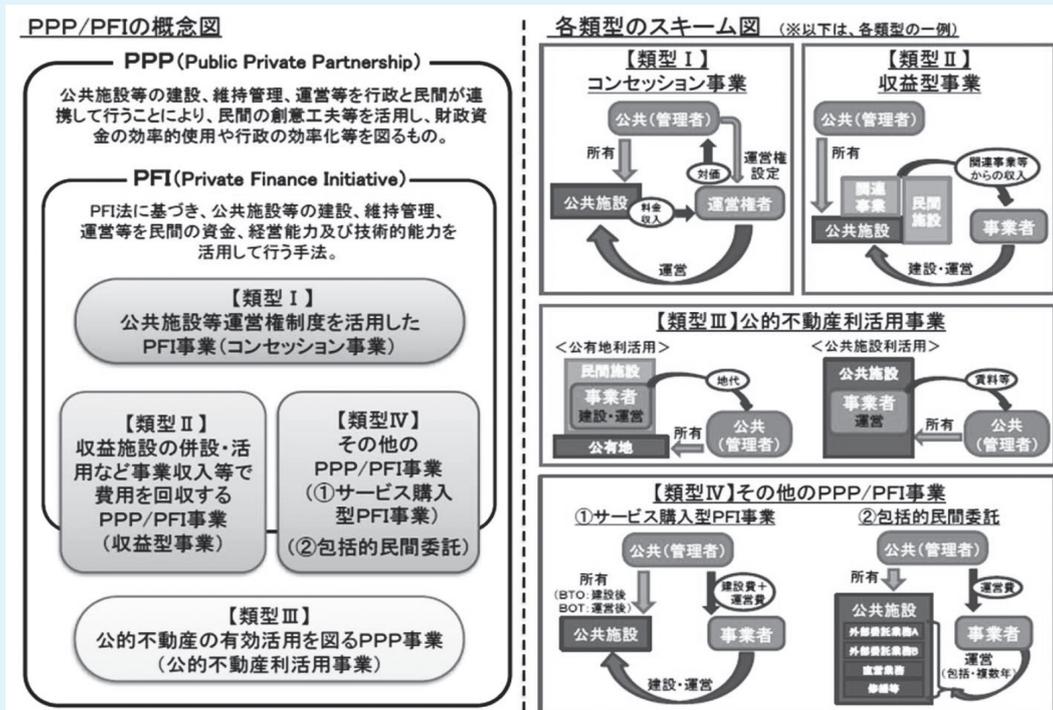
平成25年6月6日、「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプラン」が民間資金等活用事業推進会議により決定された。このアクションプランの問題意識は、これまでのPFI事業の実績の約4分の3が、PFI事業者が立替払いした施設整備費、契約期間にわたる維持管理費および運営費を、地方公共団体等がサービス購入料の名目でPFI業者に支払う「延べ払い」であった点にある。これはこれで、例えばリース事業のような、すなわち稼働期間にわたって支払いを平準化するメリットなどがあった。一方、民間の経営能力および技術的能力の活用の余地は小さく、PPP/PFIの趣旨に照らすと物足りない

ところがあった。

そこで、これまでの延べ払いの手段としてのPFIから、民間が主体的に経営するタイプのPFIに推進対象を抜本的に転換することとした。特に、官が所有する公共施設に「公共施設等運営権」を設定の上、民間が事業リスクを負って主体的に公共施設の経営を行う「公共施設等運営権制度」を適用したPFI、いわゆるコンセッション事業に重点を置くこととした。

また、PFI法に基づく狭義のPFIから、広く官民連携を意味するPPPという概念に拡大した点も抜本改革に含まれる。通知文の表題こそ「PPP/PFI」とあるが、PFIはPPPと並列する概念ではなく、PPPの要素であり、内に含む(図表1)。その一環で、それまで公的不動産(PRE)戦略として進められてきた手法がPPP/P

図表1 PPP/PFIの概念図と各類型のスキーム図



(出所) 内閣府「PPP/PFI推進アクションプラン(概要)」(平成28年5月18日)

P F Iの一つになった。

公的不動産の有効活用についてはこれまで国土交通省や総務省で様々に議論されてきた。平成21年5月、国土交通省が設置した「公的不動産の合理的な所有・利用に関する研究会（P R E研究会）」が、研究成果として「P R E戦略を実践するための手引書」を公開。平成26年4月、全国の地方公共団体は、公共施設等の総合的かつ計画的な管理を推進するための計画「公共施設等総合管理計画」の策定を要請された。人口減少や施設老朽化、人口構成の変化などによる環境変化に対して、用途転換や統廃合を含む戦略的な対応が求められているところである。

そして、P P P / P F Iの推進に目標が定められた。目標管理の対象となる事業類型は、コンセッション事業が2兆～3兆円、収益型事業が3兆～4兆円、そして公的不動産利活用事業が2兆円である。延べ払い型P F Iを含む従来型の事業類型にも3兆円の目標が設定された。これらの総額10兆～12兆円の目標について、平成25年から34年までの10年間で達成することとされた。なお収益型事業とは、公共施設に収益施設を併設し、そこから得られる事業収益で公共施設にかかるコストを回収する官民連携手法である。P F I手法が適用されるとは限らない。

その後、平成26年6月、「P P P / P F Iの抜本改革に向けたアクションプランに係る集中強化期間の取組方針について」が決定された。事業類型のうちコンセッション事業に重点を置き、3兆円の当初目標は据え置いたまま、平成28年度までの3年間を集中強化期間として、前倒して推進することになった。合わせて強化対象となる重点分野と件数も決められた。空港6件、水道6件、下水道6件、そして道路が1件である。

## 2) 新たなビジネス機会の拡大と地域経済好循環の実現に向けたアクションプランの見直し

平成28年5月、前のアクションプランと集中取組方針を更改する形で、新たに「P P P / P F I推進アクションプラン」がP F I推進会議で決定された。新たなビジネス機会の拡大と地域経済の好循環の理念を前面に出したのが印象的である。

まずはP P P / P F Iのより一層の拡大を視野に、事業規模目標が12兆円から21兆円に上方修正された。事業類型別に見ると、コンセッション事業が2兆～3兆円から7兆円に、収益型事業が3兆～4兆円から5兆円に、公的不動産利活用事業は2兆円から倍の4兆円になった。合わせて、コンセッション事業等の重点分野に、アリーナ、スタジアムや博物館・美術館など文教施設、そして公営住宅が加えられた。

また、地域経済の好循環を念頭に、特に地方公共団体の積極的な案件形成を促す仕組みが講じられた。まずは、国と人口20万人以上の地方公共団体においては、一定規模以上の施設整備についてP P P / P F I手法を第一選択肢として検討するための「優先的検討規程」の策定が要請されることになった。さらに、地域の産官学金が一堂に会してP P P / P F Iや公的不動産の再編・再構築について議論する場、「地域プラットフォーム」を形成することとなった。目標は全国47カ所以上である。

## 3) P P P / P F I 推進の課題

新しいアクションプランを受け、20万人以上の人口を擁する181の地方公共団体は、平成28年度末を期限にP P P / P F Iに関する優先的検

討規程の策定を要請された。ところが、平成 29 年 4 月に公表された策定状況によると、通知で要請した 181 団体のうち作成済みは 122 団体と全体の 67.4%にとどまった。うち、都道府県、政令市を除く 114 市区は 70 団体だった。また、平成 28 年度を目途としたコンセッション事業の目標件数に対する進捗を見ると、空港 6 件、道路 1 件は達成したが、水道、下水道は皆無である。金額は 7 兆円のうち平成 27 年度累計で 5.1 兆円、そのうち 5 兆円が関西国際空港・大阪国際空港案件だった。

特に地方において、公共施設の整備にあたって PPP / PFI 手法が第一選択肢になっているかといえど少々心もとない。背景には、抜本改革の前後で大きく変わった PPP / PFI の理解の不十分さがうかがえる。平成 28 年 12 月公表のアンケート結果によると、PPP / PFI 推進の課題について、181 の地方公共団体のうち約 4 分の 3 の 135 団体が、「PPP / PFI に対する理解不足」と回答している。

抜本改革以前の、公的負担の抑制の文脈で語られていた PFI に比べると、抜本改革後の PPP / PFI は少なからず変化している。民間の経営原理を導入するコンセッション事業が重点化され、推進対象に公的不動産利活用事業が含まれるなど、PPP / PFI の範囲が大胆に拡大した。公共施設整備における民間の経営原理の活用が前面に押し出され、PFI はその手段の一つとなった。

まずは抜本改革以降の PPP / PFI の概念を整理し、どのような問題を解決するのかを明らかにすることが必要だ。その上で、どのような公共施設、いかなる整備方針の下で PPP / PFI が適応するかを整理することが案件形成に向けた当

面の課題と考えられる。

## 2章 PPP / PFI の3つの側面

PPP / PFI のうち PFI の根拠法である PFI 法の第一条には、「民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の整備」とある。「民間の資金」とあるように、PFI は金融の方法である。そして、経営能力および技術的能力の活用の方法である。ただ、一口に活用と言っても、消極的な民間活用と積極的な民間活用がある。消極的というのは、公共主体が実施した場合に非効率であるものの民間事業者が実施主体となることにより解消されること。例えば、公共調達非効率が民間の調達手法に切り替わることに伴うコスト削減である。この点で言えば PFI は調達（発注）の方法である。

次に、積極的というのは民間事業者が本来持つ特性が生かされることである。企業の成長欲求を土台とした顧客第一主義の追求、あくなきコスト削減努力に代表される民間の経営原理を公共施設の整備と経営に導入し、公共サービスの付加価値を高めることである。この側面から見れば PFI は経営の方法と言えよう。

このように、PFI は金融、調達、経営の3つの側面で定義づけられる。PFI は民間活用に関するアプローチ手法の一つなので、PFI を包含する PPP もこの3つの側面で整理することができる。

### 1. 金融の方法

まずは金融の方法としての PPP / PFI である。PFI がプライベート・ファイナンス・イニ

シアティブの略語であるように、PFIは公共施設等の建設、維持管理、そして運営を民間資金で行う方法である。具体的には、公共施設の整備と完成後の維持管理、運営を行うためのSPC(Special Purpose Company: 特定目的会社)を設置。そのSPCが金融機関あるいは資本市場から資金を調達する。整備を担ったSPCがその後も公共施設を運営し、公共施設の設置主体である自治体から契約期間にわたって対価を受領し、借入金を分割返済する。

自治体から見れば、SPCが自治体に代わって公共施設を整備し、完成後には引き続き運営することに対し、施設整備費を含む諸々の費用を、あらかじめ定められた契約期間にわたって自治体が「サービス購入料」と称して定額を支払うことである。使用主に代わってリース会社が購入。使用主が、購入代価、金利その他の諸費用を含めた全てのコストをリース料としてリース期間中にリース会社に支払うファイナンス・リースと似ている。これが、抜本改革前に主流であった「サービス購入型」のPFI、ないし「延べ払い型PFI事業」である。

PFI事業にかかる延べ払い債務が自治体の財務分析指標に含まれていなかったころは、表面上の財政健全化効果があった。ファイナンス・リースと同じく、資金繰りの平準化の効果もある。

## 1) 官民金利差問題

ただし、金融の方法としてのPFIは、公共直営に比べ調達金利がかさむことが最大のデメリットである。PFIの枠組みで民間の資金調達にするよりも、自治体が地方債を起債した方が低利である。これには、地方債に対する「暗黙の政府保証」が背景にある。民間企業の場合、業況悪化に

伴って借入金利が上がる。自治体の場合、仮に倒産に瀕したとしても中央政府の事後補てんがあるという期待から、財政が悪化しても借入金利は上がらない。自治体間の財務状況の差が、信用力に反映しない。そもそも自治体の損益計算書がないため、財政悪化の度合いが民間企業と同じようには分からない。

PFIが有利な資金調達手法となるのは、自治体の本体よりも施設または事業そのものの信用力が高く、自治体本体が借り入れるより施設または事業そのものが借り入れた方が、金利が低いという条件が満たされた場合である。それには、国から地方への交付金を、必要額から積算する現状の方式から、一律定額の包括払いにすること、自治体の破綻制度を導入することが必要である。そうすることで、自治体の調達金利が財政悪化に応じて上昇するようになる。そこで初めて、PFIは地方債に並ぶ資金調達の選択肢になり得るだろう。

## 2) タラソ福岡の事例に見る、自治体のリスク限定効果

金融の方法としてのPPP/PFIは、公共施設の整備にあたって民間の資金を活用する手法というより、民間が自己資金で公共施設を整備するにあたって、自治体が、自らのリスクに上限を設けた上で公的資金を提供する方法、あるいは、民間の資金調達にあたって信用補完を与える方法と解釈するのが実態に即している。そもそも、PPP/PFIは第三セクター方式の反省の上に考えられた。第三セクター方式が主流であった時代は、自治体が第三セクターの資金調達に際し信用保証を付保し、第三セクターの破綻に際して自治体が無限責任を負っていた。この慣習が第三セクター

の放漫経営を誘発した。PFI方式において、自治体が負うべき事業リスクは限定される。

ここで、福岡市初のPFI事業である臨海工場余熱利用施設「タラソ福岡」の事例を取り上げる。平成14年4月の事業開始後、初年度から利用者数が伸び悩んでいた。SPCの親会社の大木建設からの財政支援によって事業継続していたが、当の大木建設が倒産したことで資金繰りが逼迫し、平成16年11月末に施設閉鎖に至った。本件はしばしば失敗事例として取り上げられるが、民間企業にリスクを移転し自治体のリスクが限定された点に着目すれば、PPP/PFIのメリットが端的に表れた事例とも言える。仮に第三セクター方式で実施し福岡市が損失補償をしていた場合、当時の通例では福岡市がタラソ福岡に損失補てんをしていたと考えられる。

平成17年7月14日に開催された「タラソ福岡PFI事業に関する調査報告会」において、タラソ福岡の元の事業者から次の発言があった。「(前略) そこでまず社長を交代させ、いろいろな会社も全部交換して、経費の削減を図り、なんとかそこで自立させようというように考えた。しかし、それにしてもなおかつ収支が償われないことが明解で、そこで我々が立てた目標というのは、もう最終的な赤は仕方がないが、最後まで親会社である我々が面倒見てつぶさないという考えであった」

福岡市は、タラソ福岡に対し土地の無償貸与や電力の無償供与の他に、四半期ごとに約2,000万円の繰出金を支払っていた。これは、業者選定時の提案書において提案者から提示された金額に基づき、向こう15年間で11億9,000万円を支払うこととした契約が根拠となっている。あらかじめ福岡市の負担が決まっており、契約期間中の

変更は認められなかった。先の調査報告会では次の発言がある。「(前略) その過程で福岡市に随分いろいろな陳情を行った。例えば、固定資産税を負けてもらえないだろうか、水道料金を負けてもらえないかとか、あるいは会費をもう少し変えるようにできないかなど、いろいろお願いした。検討はしてもらったが、結論は変更できないということであった」。このように、福岡市はあらかじめ決められた以上の負担をしなかった。一義にSPC、次いでSPCの親会社が事業リスクを負い、自治体のリスクは限定された。

### 3) オガールプラザの事例に見る、第三者保証に代わる信用補完の効果

岩手県紫波町。奥羽街道に沿って広がる中心市街地の東北本線を挟んだ反対側、紫波中央駅の西側にそれまで10年以上放置されていた遊休地があった。ここに、町役場、体育館、住宅街などが立地する「オガールタウン」が開発された。その一角にある、図書館・公民館等からなる公共施設、産直施設、居酒屋、レストラン、診療所等が入居する商業施設が合築した官民複合施設「オガールプラザ」の事例である。2012年6月に開業した。延べ床面積5,611.58平方メートルの2階建ての木造建築で、紫波町所有の中央棟を民間所有の東棟と西棟が挟む形になっている。土地は町有で、東棟と西棟の敷地には定期借地権を設定している。

オガールプラザは官民連携の成功事例として広く知られている。民間主導の遊休地の利活用、図書館を集客装置に見立てた周辺施設との相乗効果など、PPP/PFIに関する活用メリットが網羅されている。こうした内容は多数の類書で紹介されているので、本稿では、担保や第三者保証に

代わる信用補完の方法としての着眼点に絞って説明する。

かねて、金融機関の担保主義の融資姿勢が問題となってきた。代わりに重要視されてきたのが事業性評価による融資である。担保や保証に頼ることなく、金融機関の目利き能力によって事業の将来性を評価し、可否判断する考え方である。貸し手が経営に積極的に関与し、アドバイスの提供など様々な支援によって信用リスクを制御する考え方とも言える。オガールプラザの事例においては、融資ではないが、事業性評価による優先出資が民間都市開発推進機構（以下、「民都機構」）によって行われた。

複合施設「オガールプラザ」に対し、施設整備と完成した建物の所有を目的とする特定目的会社（TMK）、「オガールプラザ株式会社」が資金と資産の受け皿になっている。2012年5月31日、民都機構は、オガールプラザ株式会社に6,000万円の議決権を持たない優先出資（「まち再生出資」）を行った。この優先出資が呼び水となり、地域金融機関の東北銀行の融資に至った。オガールプラザの事業費は10億9,500万円。このうち8億1,000万円は、図書館等公共施設にあたる中央棟の売却代金により調達している。事業費から中央棟の売却代金を差し引いて2億8,500万円。この満額を無担保かつ無保証で融資するのはリスクが高いと思われる。そこで紫波町が、民間所有の東棟の2階に自らテナントとして入居予定の紫波町子育て応援センターの内装工事に充てるための資金として7,000万円を優先出資した。さらに民都機構が6,000万円の優先出資をすることになった。そして、東北銀行の融資は1億3,000万円である。2億8,500万円の半分をさらに下回る水準に収まることで、借入金が資産にカバーされ

る度合いが高まった。

償還の順番の優先劣後によっても東北銀行の保全が増している。東北銀行の貸出条件は10年返済である。対して、民都機構の「まち再生出資」は銀行借入の返済が終了してから償還が始まることになっている。借入、出資の両方とも償還原資はキャッシュフロー（当期利益に減価償却など非資金費用等を加減算したもの）である。事業期間にわたって均等額のキャッシュフローが得られるとして、最初の10年は銀行の借入、残りの期間は民都機構の出資の償還に充当される。

図表2で示す通り、オガールプラザ株式会社の業績は堅調に推移しており、每期2,000万円前後の償却前当期利益を計上している。当初借入金が1億3,000万円であるので、計算上は、東北銀行の借入金は6.5年で返済可能である。東北銀行からの借入に民都機構の優先出資を合わせても1億9,000万円と、10年を待たずに返済可能なキャッシュフロー水準である。木造建物の法定耐用年数の22年を下回り、陳腐化リスクに鑑みたプロジェクトの回収期間に照らしても妥当性十分のプロジェクトである。

民都機構は相対的に大きなリスクをいかに制御しているか。プロジェクトの収支見込みの確実性を高めるため、詳細にわたり計画策定に関わった。民都機構の広報誌「MINTO」43号で掲載された座談会「まち再生出資業務の活用事例と今後の課題」で、オガールプラザ株式会社の代表取締役社長の岡崎正信氏はこう述べる。「よく講演などで『民都機構の愛の千本ノック』と話していますが、確かに当時ご担当の方からとにかく質問が多かったです。ただ、質問が全然ぶれていませんでした。次第に理解していったのですが、テナントを集めるだけでも駄目だと言われました。テナ

図表2 オガールプラザの収支

## 施設整備にかかる収支

| 整備事業費 |       | 資金調達  |           | (単位：百万円) |                      |
|-------|-------|-------|-----------|----------|----------------------|
| 摘要    | 金額    | 摘要    | 調達先       | 金額       | 備考                   |
| 事業費   | 1,095 | 長期借入金 | 東北銀行      | 130      | 10年返済                |
|       |       | 優先出資  | 民間都市開発機構  | 60       | 11年目以降償還             |
|       |       | 優先出資  | 紫波町       | 70       | 紫波町子育て応援センター内装工事等に充当 |
|       |       | 普通出資  | オガール紫波(株) | 20       | 紫波町39%出資 施設の運営・管理を受託 |
|       |       | 売却代金  | 紫波町       | 810      | 中央棟を売却               |
|       |       | その他   | -         | 5        | 敷金等(貸借差額)            |
| 計     | 1,095 | 計     |           | 1,095    |                      |

## 損益計算書および貸借対照表の抜粋

|                 | 2011/8 | '12/5       | 2012/6<br>開業・中央棟を売却 |         |         | (単位：千円) |
|-----------------|--------|-------------|---------------------|---------|---------|---------|
|                 |        |             | '13/5               | '14/5   | '15/5   |         |
| 経常収益            | 287    | 31          | 841,697             | 56,541  | 58,683  |         |
| 経常費用            | 831    | 3,505       | 839,225             | 56,735  | 56,385  |         |
| 減価償却費           | 0      | 0           | 20,689              | 19,125  | 17,785  |         |
| 支払利息            | 0      | 0           | 2,900               | 2,549   | 2,158   |         |
| 経常利益            | -544   | -3,474      | 2,472               | -194    | 2,298   |         |
| 当期利益            | -544   | -3,701      | 1,576               | -497    | 1,246   |         |
| 償却前当期利益         | -544   | -3,701      | 22,265              | 18,628  | 19,031  |         |
| 流動資産            | 6,060  | 154,685     | 59,059              | 16,327  | 23,619  |         |
| 建物その他           | 0      | 0           | 267,360             | 248,235 | 230,450 |         |
| 資産合計            | 6,060  | 154,685     | 326,419             | 264,562 | 254,069 |         |
| 流動負債・敷金等        | 1,603  | 8,929       | 39,889              | 10,553  | 11,098  |         |
| 長期借入金           | 0      | 0           | 6/11 139,199        | 107,174 | 94,890  |         |
| 優先出資(民都機構)      |        | 5/31 60,000 | 60,000              | 60,000  | 60,000  |         |
| 優先出資(紫波町)       |        | 2/14 70,000 | 70,000              | 70,000  | 70,000  |         |
| 普通出資(オガール紫波(株)) | 9/7 設立 | 5,000       | 20,000              | 20,000  | 20,000  |         |
| 剰余金             | -544   | -4,245      | -2,669              | -3,166  | -1,920  |         |
| 負債・純資産合計        | 6,060  | 154,685     | 326,419             | 264,562 | 254,069 |         |

(出所) 自治総合センター「第三セクター等の資金調達のあり方に関する調査研究会 報告書」(2014年3月)、  
総務省「第三セクター等の状況に関する調査結果」等から大和総研作成

ントがいかに稼げるテナントなのかを証明しなければいけないんです」。また、「出資をする側が、まちづくりのコンサルティング業務ができるのが一番の強みですね。(中略)単に金を出すだけでなく、いろいろアドバイスしていただいたというのが一番大きいです。例えば、維持管理費に関してすごくアドバイスがありました」という発言は、担保や第三者保証を代替するほどに事業の確実性を高めるには、貸し手にコンサルティングにおける専門性が重要なこと、専門性を生かし融資案件

に具体的なアドバイスをする必要があることがうかがえる。ここには事業性評価のあるべき姿が表れている。

## 2. 調達(発注)の方法

次に、PPP/PFIは調達(発注)の方法でもある。自治体の調達は分離・分割発注、一般競争入札が原則である。地元の雇用対策や景気対策が背景にある。民間の調達手法にそうした制約はない。企業の効率性を優先し、合理的な範囲で大

口にまとめ、複数のプロセスにわたって包括的に発注する。見積もり合わせや価格交渉を経て価格決定する。競争原理が働き、発注事務も減るのでコスト削減につながる。発注先の育成を通じた品質向上も期待される。

## 1) 大阪市水道事業の協力会社制の検討から見る取引コストの節約効果

調達（発注）の方法としてのPPP/PFIを説明するにあたって、「大規模地方公共団体における新たな運営形態による水道運営事業に関する検討支援」（内閣府、平成26年3月）を事例に取り上げる。ここでは、コンセッション方式PFIを適用することで、民営化後の大阪市の水道事業にどのようなメリットが期待できるかについて分析している。特に、都市ガス会社、電力会社、ゼネコンなどで広く見られる協力会社制に着眼し、これを採用した場合の業務プロセスを基に作業工数を積算した。その結果、設計業務に関しては公共発注の42%、施工監督業務は79%の水準まで削減可能なことが明らかにされた。

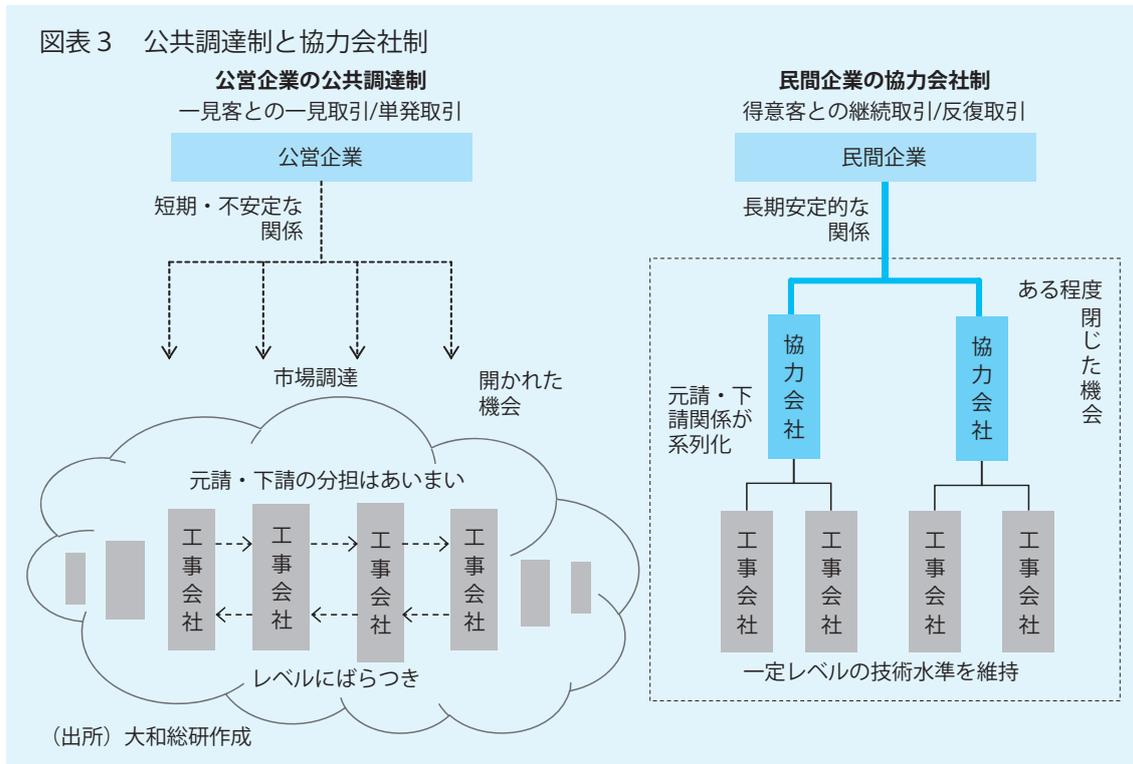
まず、公共調達制は分離・分割発注に特徴づけられる。所得再分配をはじめとする行政ならではの社会政策を背景に、計画、設計、施工に至るプロセスを細分化して発注している。また、工事案件も様々なサイズに分割し、中小・零細企業にも行き渡るような配慮がなされている。よって発注件数は多くなる。社会政策的な目的にはかなっているが、施設整備のコスト効率性の面では課題がある。対して、PFIは多数の当事者ではなくSPCにまとめて発注する仕組みである。発注の分離・分割がなくなり契約が一本化する分のコスト削減が期待できる。

PPP/PFIにおいて、SPCは、公営企業

と同様に設計、施工、完成後の維持管理や運営のプロセスごとに業務を発注するが、ここで公共発注制度ではなく民間の調達慣習に従う。その一つが協力会社制である。協力会社制において、発注元は、基本契約に基づき協力会社と長期安定的な関係を持つ（図表3）。新規参入は不可能ではないが簡単でない。協力会社の下に系列の工事会社を抱えるケースが多い。そうしたことから、協力会社や工事会社に対する意思の疎通がスムーズである。同一のシステムを導入し、技術的アドバイスや研修制度など各種の支援制度もあるため、協力会社および工事会社の技術レベルが安定している。協力会社への案件発注に際して説明のコストが小さくてすむ。価格は交渉、平たく言えば、値下げ交渉を通じて決められる。協力会社の枠組みに残るというインセンティブによって協力会社は自律的に品質保持を図ろうとする。

協力会社制が組織内取引に準じる制度だとすれば、公共調達制は市場取引である。市場の公平性を保つために上限足切り条件とも言える予定価格を設定する必要があるなどのコストがかかる。また、発注元と工事会社の関係は短期的で不安定である。案件ごとの新規取引であるため、事前説明を含め契約手続きに時間と手間がかかる。工事会社のレベルは玉石混交である。継続取引を前提としていないため、工事品質に応じたインセンティブやペナルティも効果がない。

協力会社制も組織化や協力会社に対しガバナンスを利かせるための労力、いわば組織の取引コストがかかる。公共調達制の、スポット・マーケット的な市場取引の側面に関してかかる労力は市場の取引コストと言えよう。公共調達制の場合はこれに加えて社会政策に由来するコストがある。民間の調達方式に移行することでこのようなコスト



がなくなる。PFIの導入で節約可能なコスト、いわゆるVFM<sup>1</sup>はこうした原理で説明可能と考える。

### 3. 経営の方法

PPP / PFIは経営の方法でもある。顧客第一主義という民間企業の行動原理を公共施設の整備運営に当てはめることに他ならない。PPP / PFIをうまく使えば公共施設は稼ぐインフラとなる。顧客ニーズに合わせたサービスに切り替えることで公共施設の集客力が高まる。集客効果で増えた付帯事業収入を施設維持に回せば公的負担の抑制になる。民間企業から見れば、新たなビジネス機会の拡大となる。ひいては地域経済の好循環をもたらす。

#### 1) 新江ノ島水族館の事例から見る顧客第一主義の経営原理

神奈川県立湘南海岸公園に立地する新江ノ島水族館は、民間企業がイニシアティブを取ることによって、文化教育施設としての水族館から、集客を視野に顧客ニーズを意識した水族館へのコンセプト転換を実現した事例である。平成14年3月15日に開催されたPFI推進委員会第20回合同部会における、このプロジェクトを主導したオリックスのコメントが興味深い。「文化性と収益性とのバランスを図ることということで、博物館としての水族館から公園として市民に何が望まれているのかを追求する水族館コンセプトの刷新を行わなければいけないと認識しました」

この事例の特徴は、企画段階から、水族館を都

1) Value For Money の略。同等の公共サービスを従来手法で実行したケースとPFI手法で実行したケースを比べ、PFI手法で実行したケースの方が総コストが低い場合、「VFMが存在する」と言い、PFIの適応と評価される。

市公園の集客装置に位置づけていることだ。より多くの人に公園に来てもらうにはどのような施設を配置すべきかが議論の出発点である。

また、水族館の経営をする者が経営権をしっかり掌握していることが本事例の成功要因と言える。本事例では、神奈川県と30年間の事業契約を結んでいる江の島ピーエフアイ株式会社に対し、オリックス株式会社が40%を出資している。前述の会議で次のコメントがある。「例えば今回の水族館であれば、湘南という一つの大きなブランドに対してオリックス流のマネジメントを入れることで我々事業採算性が確保できるという見通しをもってこれに参加しているのですけれども、そのためには、要はエクイティの部分についてマジョリティをとって、オリックス流のマネジメントがやはり貫徹できるということがベースになってくるわけですね」

プロジェクトの当事者には整備する者と完成後に維持管理および運営する者がいて、前者と後者は利害関係とビジネスモデルが異なる点に留意が必要である。新江ノ島水族館の事例では、後者が主導権を握っている。

これは、前述のタラソ福岡と比較するとよく分かる。タラソ福岡のケースでは、工事請負高に利益最大化要因を持つ建設事業者が主体であった。工事請負高の最大化は、経営の立場からみるとコスト増加要因となる。また、完工後の引き渡しをもって建設事業者のリスクは確定するのが通常であるため、その後の維持管理、運営の段階におけるリスクの見積もりが得意ではない。

タラソ福岡プロジェクトの業者選定にあたって、事業見通しとともに毎期の補てん額を提案するプロセスがあった。ここで、大木建設グループは、福岡市の当初想定を下回る、相当強気の提案

価格を提示した。「2次審査、これは封筒をあけて金額をみて安い方に決めるという作業であるが、実際に提案価格を聞いてみたところ、我々が考えていた上限額17億円に対して、11億9,000万円と16億9,000万円という2つの提案がなされた。この11億9,000万円という提案が福岡市の想定していたものよりもかなり低かったため、これが検討事項になったということである。当時の審査委員会の事務局では、当然11億9,000万円ですら本当に事業が安定的に継続できるのか不安を抱き」という記載が、タラソ福岡PFI事業に関する調査報告会の議事録にある。

この事例を通じて、PPP/PFIは公共施設のコンセプトを、それまでの、施設そのものもたらず文化的、教育的価値を追求するものから、大多数の住民が何を求めているかをより意識した、いわば顧客第一主義に転換する効果が期待できることが分かる。また、これを貫徹するためには、建設ではなくその後の維持管理、運営に利害を持つ者が主体になる必要があるという示唆が得られる。

## 2) 宮城球場の事例に見る公共施設の民間経営

次は、公共施設を民間が経営するとどのようなメリットがあるかが分かりやすい事例である。プロ野球、東北楽天ゴールデンイーグルスの本拠地の宮城球場（Koboパーク宮城）は、県立都市公園の宮城野原公園総合運動場に属する野球場である（図表4）。1950年の新築で、楽天イーグルスの進出が決まった2004年時点で既に54年を経過。老朽化が著しく、スコアボード等は旧式の印象が拭えなかった。

楽天イーグルスの進出にあたって、プロ野球の

興業に適した仕様を施し、エンターテインメント性を前面に出したスタジアムに改造した。改造の制度的な背景は、地方自治法の「負担付きの寄附」と都市公園法の管理許可の仕組みだった。まず、フランチャイズ基本協定によって、2期にわたる工事費用の約70億円を、球団およびスタジアムの両方を運営する株式会社楽天野球団が負担。改修に伴う設備造作は宮城県に寄附した。代わりに球場の管理許可を取得。これによって、管理許可の期間である15年の間、楽天野球団は収益事業を含む広範な運営権限を持つことになった。入場料、広告料、店舗でのグッズ販売や飲食サービスに伴う収入は会社に帰属する。期間を定めて公共施設等運営権を民間企業に付与し新設以外の企業活動を認めるコンセッション方式を先取りした形だ。

県営球場だった時代に比べると、宮城球場の印象は大きく変わっている。ファウルグラウンド等、内側に張り出して席を増設。スコアボードは電光掲示板になった。スタジアム全体が、楽天カラーのクリームゾンレッドを基調とした色彩に統一された。

稼ぐ仕掛けも多岐にわたって施された。ペアシート、ボックスシート、個室を整備。会員限定のラウンジも新設し、座席の品揃えと価格帯を拡大した。グッズショップを新設し、フードコートをはじめ飲食店を大幅に増やした。球場の外にはバッティングセンターその他のアトラクションや飲食店、売店が立ち並ぶ。「ボールパーク」構想の下、球場とその外周の公園を含むエリア一帯のテーマパーク化が進んでいる。レフト側外野席の裏手に工事残土で「楽天山」を造成し、外野席の

図表4 宮城球場 (Kobo パーク宮城)



(出所) 筆者撮影

傾斜と自然につなげて芝生席とした。2016年には観覧車、メリーゴーラウンド、バーベキューエリアなどができ、「スマイルグリコパーク」と名づけられた。

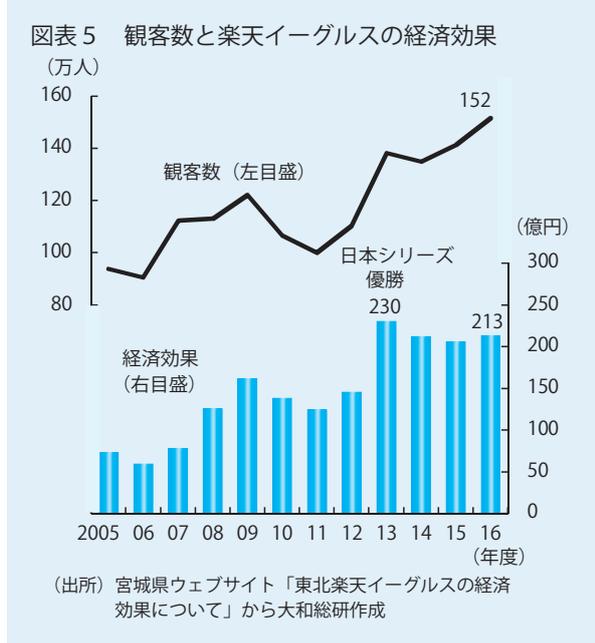
この事例は、施設所有者としての宮城県、受託する側の楽天野球団の両方にメリットをもたらし、地域経済の好循環にも寄与している。

施設所有者の宮城県から見れば、老朽化かつ時代遅れになった公共施設を民間資金で、言い換えれば公的負担なしで大規模修繕することができた。70億円以上をかけて修繕の上、高校野球その他のアマチュア利用の機会を確保することで公立スポーツ施設の役割をこれまで通り果たしている。管理許可手数料、駐車場貸付料、ネーミングライツ料<sup>2</sup>などの新たな収入もある。

受託する側のメリットはプロ野球参入に伴う親会社の広告効果だけではない。運営会社の業績も堅調に推移している。2013年12月期、楽天野球団の決算が黒字に転換。以来利益計上を続け、2015年12月期には累積損失も解消した。

何より、地域経済の好循環をもたらしている。地元にとっては27年ぶりのフランチャイズで大いに沸いた。図表5の通り、2016年度の来場者

2) 施設命名権。主に民間企業が、広告宣伝を目的に、対価を支払って公共施設に自ら希望する愛称を命名する権利。



数は約 152 万人で、この 10 年間で 1.7 倍に増えた。最寄り駅の乗車人員も増えている。入場料以外に宿泊、飲食サービス、グッズ販売など関連消費は複数分野にわたる。宮城県の推計によれば 2016 年度の経済波及効果は約 213 億円で、日本シリーズが開催された 2013 年度に次ぐ水準となった。

**3) 組み合わせのメリット**

公共施設を民間が経営することによって行政の垣根を越えた事業展開が容易になる。水道ならば、一つの企業が複数の自治体から水道経営を請け負うことができれば、または自治体別に請け負った企業を持ち株会社方式で統合することができれば、水道広域化を実現することができる。現状、水道事業は行政区域で給水区域が区切られているが、本来的には都市広域圏または河川水系のまとまりで経営する方がより合理的である。

空港経営にも同じことが言える。2019 年度を目途に民営化が検討されている福岡空港は、旅客

数、発着回数ともに国内 3～4 位で、今後の伸びも期待できる。都市近接性も強みだ。対して、地理的に拡張の余地がなく発着数を今以上に増やせないことが弱みである。これらを踏まえ、民間の経営原理を生かした次の一手として考えられるのは、商業・サービス施設をより充実させること、次に、着陸料を繁忙期・時間帯に高くし、そうでないときに安くするなど柔軟に設定し、施設稼働率の平準化と増収の両得を狙うことなどである。

その上で、今後の成長戦略は、空港、ビル単体というより、むしろこれらの「組み合わせ」に見いだせるのではないかと。まずは空港と商業・サービス施設の組み合わせ。つまり空港を集客装置とし、商業施設に回遊させる仕組みを同一経営体の下で戦略的に構築することである。空港と鉄道・バスといった交通手段の組み合わせで、「移動」に関する新しい価値が生まれるかもしれない。これら交通手段をハードウェアとすると観光業はソフトウェアとなる。このような、ある種のサプライチェーンの一体化によって新たなサービス展開の可能性が広がる。鉄道業や観光業とのコラボレーションで、福岡空港や佐賀空港から九州入りし、九州を反時計回りで一周し北九州空港から出てゆくゴールデンルートを開発するなども考えられる。

また、福岡空港の民営化にあたって、北九州空港との共同運営が認められることとなった。福岡市の都心部から近いがキャパシティに難点を抱える福岡空港と、24 時間運用が可能な北九州空港の役割分担によって相乗効果が期待できる。拡張能力がネックとなる福岡空港にとって、北九州空港との連携は長期的課題の一つである。かたや利便性が高いがコストも高い、もう一つは若干遠いがコストパフォーマンスに優れた空港というポ

ジションで機能分担が図られる。

### 3章 施設整備のタイプ別の適応

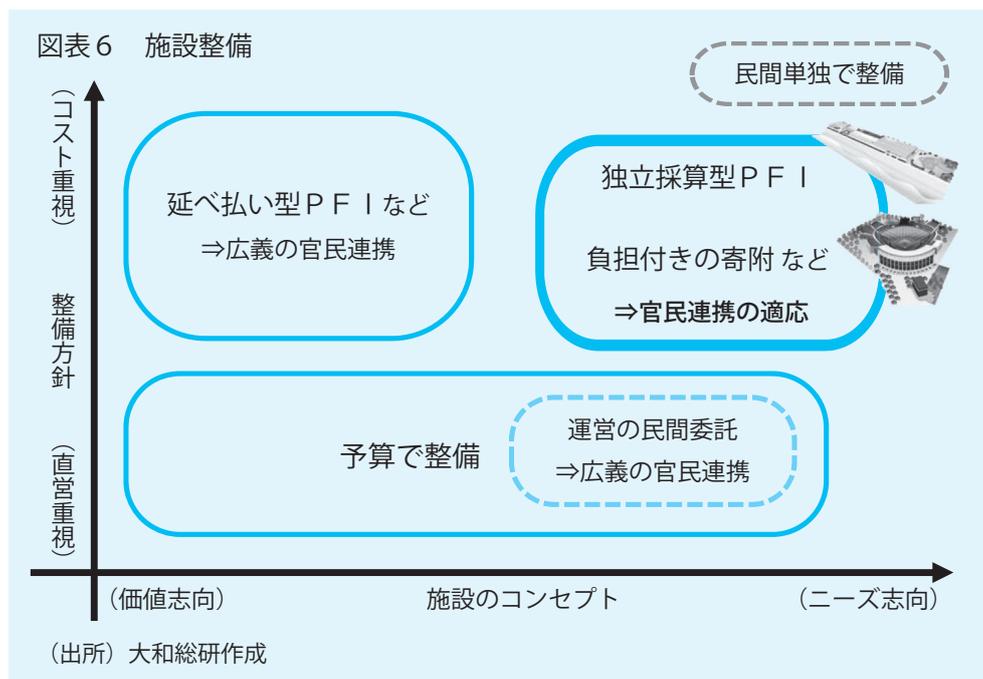
前章で述べた通り、PPP / PFI は金融の方法、調達（発注）の方法、経営の方法という3つの顔を持つ。本稿ではこれら3つの方法のそれぞれに事例を対応させているが、必ずしも一対一で対応するものではない。確かに、水道のコンセッション事業は経営の方法としてのPFIは全く不可能ではないが考えにくい。この場合は、やはり調達（発注）の方法としての適応になるだろう。

その他の、例えば顧客サービスの巧拙に業績が左右される施設であれば経営の方法としてのPPP / PFI がよく当てはまる。事例でいえばオパールプラザは、本稿では信用補完、つまり金融の方法として説明したが、図書館が入居する公共部分を紫波町が購入、つまり従来型の発注制度にあててよらないことでコスト節約できた点を見れ

ば調達の方法のPPP事例でもある。図書館を集客装置とし、収益施設に入居するテナントを戦略的に配置した点では経営の方法でもある。

#### 1) ニーズ志向の施設コンセプト

金融の方法、調達（発注）の方法、経営の方法という認識を踏まえ、どのようなケースにPPP / PFI が適応するか。前提として、公共施設の整備プロジェクトを「施設のコンセプト」と「整備方針」の2軸からなるチャートで整理した（図表6）。まず、横軸は施設のコンセプトである。庁舎など自治体職員が使う施設は別として、住民向けの公共施設であれば、教育水準や文化水準の向上など施設本来の目的に従って仕様を定め、提供するサービスの価値を高める工夫が必要だ。それと同時に、主に地域住民のニーズに応え、多くの人々に使ってもらえるのも公共施設の重要な使命だ。両方とも重要だが、このどちらに重きを置くかによって施設のコンセプトが特徴づけられる。



高尚で文化的価値が高くても地域に求められなければ自己満足になるし、顧客ニーズに迎合して施設本来の目的を見失うようでもいけない。本稿では「教育水準や文化水準の向上など施設本来の目的」を「普遍的価値」または単に「価値」と呼ぶことにする。普遍的価値を追求する方向性を「価値志向」、対して顧客ニーズをより重視する方向性を「ニーズ志向」とする。価値志向かニーズ志向かは、報道のあり方からファッションマーケティングまで幅広く使われるフレームである。既に挙げた事例でいえば、新江ノ島水族館は「博物館としての水族館」から「公園として市民に何が望まれているのかを追求する水族館コンセプト」への刷新を目指していた。これは施設のコンセプトのニーズ志向の特徴を端的に示している。ここでいう博物館としての水族館が、いわば価値志向の水族館にあたる。

施設コンセプトに価値志向とニーズ志向があるとして、民間が得意とするのはニーズ志向である。ニーズ志向を追求するためのPPP/PFIが、本稿でいう3つの側面のうち経営の方法として使われるものである。他方、価値志向のコンセプトであれば、自治体こそ施設整備の主体にふさわしい。採算に縛られることなく、普遍的価値を追求した理想の施設整備ができるだろう。研究活動に強みを持つ水族館、意匠を凝らした庁舎、世界標準のスポーツ施設、音楽ホール、次世代に伝統文化を引き継ぐための劇場など、ニーズの多寡や採算による制約もなく、自由な発想で整備した方がよい施設もある。

## 2) 民間単独では採算が取れないもの

次に、縦軸は整備方針を意味する。施設整備にあたりコストを重視するか、公共事業として自治

体自ら整備することに重きを置くかの軸である。コスト重視の考え方には整備の総コストの低減に加え自治体の公的負担の抑制という意味もある。

まず、図表6の右上は民間が単独で公共施設を整備するパターンである。自治体が関与しないので公的負担は当然ゼロ。そもそも官民連携は成立しない。施設整備プロジェクトの採算性に問題なく、民間単独で収支が回るケースを想定している。東京ドームしかり、巨大な後背人口を擁する大都市圏には民設民営のスタジアムがある。ホテル、ショッピングセンターや遊園地に併設する水族館も民設民営である。地方都市では自治体が整備するのが一般的でも収支見込みが立てば民設民営が可能だ。

官民連携の適応は、民間企業が自らのリスクで運営し、料金収入で整備費をどの程度回収できるかが判断の分かれ目になる。ほとんど回収できないのであれば、施設整備まで手掛けようとする民間企業は現れず、自治体が予算で整備するしかない。顧客ニーズへの柔軟な対応を期待し運営を民間に委託することはあっても、整備は自治体が実施主体のケースが多い。

その中間、すなわち整備費の全てを回収することはできなくとも、自治体の支援を条件に採算が取れるケースで、官民連携による整備手法の適応可能性がある。整備手法の代表が、民間が損失負担を覚悟の上、事業リスクを負って経営する独立採算型PFIだ。既に挙げた事例でいえば、これも新江ノ島水族館が当てはまる。PFIでなくてもよい。負担付きの寄附も適応する。事例でいえば宮城球場(Koboパーク宮城)である。民間単独で整備運営するには採算が厳しい、それでも自治体と連携すれば収支均衡の可能性を見いだせるケースにおいて、独立採算型PFI、負担付きの

寄附などの整備手法は的を射た解決策になり得る。PPP / PFI の3つの側面であれば、経営の方法と金融の方法の両方である。いずれにせよ、民間企業が関係しているので、あくなきコスト削減努力もしている。つまり調達（発注）の方法も含まれている。

### 3) コスト削減策としてのPPP / PFI

顧客ニーズに対する柔軟性だけでなく、民間活用にはコスト削減の意味合いもある。図表6の左上の「延べ払い型PFI」が代表的だ。既に述べたように金融の方法としては物足りないが、一連のプロセスをまとめて一つのSPCに発注することで、公共発注の特性である分離・分割発注による非効率を解消し、コスト削減につなげる効果が期待できる。既に挙げた事例では、コンセッション型事業によりコスト削減を目指した大阪市水道事業の検討事例が相当する。

ただ、あえてコスト節約を重視せず、むしろ従来型の公共事業を通じ、零細事業者を含め市内に満遍なく雇用機会をもたらすことを重視する考え方もある。その上で、施設コンセプトも顧客ニーズよりむしろ普遍的価値を追求するものであれば、PPP / PFI を使わず、従来型の公共発注で整備し、完成後においても自治体が自ら運営するのがよいだろう。

### 4) PPP / PFI と地域活性化 ～民間を活用した公共施設の効率的な整備手法から、リスク限定型の公的資金を活用した公共施設ビジネスの拡大手法への転換を期待～

PPP / PFI はニーズ志向またはコスト重視を目指す公共施設の整備であれば適応する。いず

れにせよ、整備するのは公共施設であっても自治体の単独作業ではなく、民間との共同作業である点に留意されたい。PPP / PFI は自治体の問題解決であると同時に、民間にとっては新たなビジネス機会である。確かに、PPP / PFI は公共施設をいかに効果的・効率的に整備するかという論点に応えた解決策である。

ここで、民間の新たなビジネス機会をいかに創造するかに視点を切り替えたらどうなるか。地方に野球場を整備しスポーツビジネスを展開したい、エンターテインメント志向の水族館事業に進出したいなど、ビジネスの動機があったとしても、地方では採算面に課題が残り進出が難しいと躊躇するケースが少なくない。そのときに重要なのが自治体の支援である。支援とはいえ事後補てん型では第三セクターの時代に逆戻りである。補助金による支援は持続性がなく、事業効果に関係なく使い切らなければならないという特性が民間の自律的な経営を妨げる。自治体の支援は、民間に事業リスクを残し、経営の規律をくじかないように行うのがポイントである。まさにPPP / PFI の真骨頂である。新たなビジネス機会を支援するPPP / PFI という考え方こそ、民間が主導する本来の地域活性化に貢献する。この点に鑑みれば、これまで自治体の専管事項と思われてきた公共施設の整備について、民間企業の積極的な企画・提案を期待したいところである。

[著者] \_\_\_\_\_  
鈴木 文彦 (すずき ふみひこ)



金融調査部  
主任研究員  
担当は、地域経済、地方財政、  
PPP / PFI