

地方自治体における官民連携の適用動機と課題

大西 正光¹・鈴木 文彦²・長南 政宏³
坪井 薫正⁴・町田 裕彦⁵・北詰 恵一⁶

¹正会員 京都大学准教授 防災研究所巨大災害研究センター (〒611-0011 京都府宇治市五ヶ庄)
E-mail: onishi.masamitsu.7e@kyoto-u.ac.jp

²正会員 大和総研主任研究員 株式会社大和総研リサーチ本部金融調査部
(〒100-6756 東京都千代田区丸の内一丁目9番1号グラントウキョウノースタワー)
E-mail: fumihiko.suzuki@dir.co.jp

³正会員 株式会社建設技術研究所東京本社都市部PFI・PPP室
(〒103-8430 東京都中央区日本橋浜町3-21-1日本橋浜町Fタワー)
E-mail: tyounan@ctie.co.jp

⁴正会員 日本工営株式会社 営業本部 (〒102-8539 東京都千代田区麹町5-4)
E-mail: tsuboi-sg@n-koei.jp

⁵非会員 東洋大学客員教授 大学院経済学研究科公民連携専攻
(〒100-0004 東京都千代田区大手町2-2-1新大手町ビル1階)
E-mail: machida138@toyo.jp

⁶正会員 関西大学教授 環境都市工学部 (〒564-8680 大阪府吹田市山手町3-3-35)
E-mail: kitazume@kansai-u.ac.jp

わが国の地方自治体では、さまざまな官民連携の取り組みが進められている。一口に官民連携といえども、地方自治体の規模や置かれている環境もさまざまであり、また対象事業も多様である。土木学会建設マネジメント委員会に設置されているインフラ事業におけるPFI/PPP推進研究小委員会では、官民連携事業に取り組む地方自治体担当者の生の声を聞くことにより、望ましい官民連携事業のあり方を検討するために踏まえておく現状を整理した上で、今後検討すべき課題の考察を行った。その結果、地方自治体が官民連携事業を実施するにおいて、いわゆる狭義のVFMだけでは解釈できない、さまざまな動機が存在することが分かった。また、いずれの地方自治体においても、設計変更や物価変動等に伴う価格調整は議会の議決が必要であり、契約調整を柔軟に行うことができないことが課題としてあげられた。

Key Words : PFI, PPP, local governments, motivation, challenges,

1. はじめに

わが国の地方自治体では、さまざまな官民連携の取り組みが進められている。一口に官民連携といえども、地方自治体の規模や置かれる環境もさまざまであり、また対象事象も多様である。土木学会建設マネジメント委員会に設置されているインフラ事業におけるPFI/PPP推進研究小委員会では、望ましい官民連携事業のあり方を検討するために踏まえておくべき現状を整理した上で、今後検討すべき課題の考察することを目的として、以下のような質問を投げかけ、官民連携事業に取り組む地方自治体担当者の生の声を聞くためのヒアリング調査（調査

日：2022年9月28、29日・10月4日）を実施した。

- PPP/PFIに取り組むことになった動機・経緯
- 取り組んでみて経験した制度的問題
- PPP/PFIに取り組む上での組織内部の問題
- 国が実施する施策について
- その他、PPP/PFIに取り組んでいく上での、あるいは、インフラ・公共施設管理を行っていく上での課題・悩み等

本稿では、ヒアリングや委員会メンバーとの問答を通じて得られた情報のうち、学会を通じて、広く周知することが望ましいものを要約して報告することを目的とする。また、少ないサンプル数ではあるが、複数の地方自

治体のヒアリング結果を俯瞰することにより認識できた事実についても整理し、考察を行う。

2. 包括的維持管理業務事業

(1) 事業の概要

新潟県三条市では、従来、市役所が行っていた道路・公園等の維持管理に関する業務の一部（市民からの苦情・要望受付、各施設の巡回、舗装、側溝、防護柵等の道路維持管理、公園維持管理、水路維持管理）を民間事業者が実施する「包括的維持管理業務委託」を実施している。受注者は、建設会社、造園会社、電気工事会社など各分野に精通した企業から構成される共同企業体が受注している。ただし、一定の金額規模の工事については、当該業務の対象外である。

(2) 官民連携の動機

本事業に取り組むきっかけとなったのは、市役所における団塊世代の職員の退職に伴い、直営で維持管理業務を実施する能力が急速に縮小したことであった。また、財政の適正化の観点から増員も期待できず、このまま行けば、多数に及ぶ苦情要望の対応だけでも、相当な時間が費やされるため、通常の維持管理業務が実施困難な状況になることが予想された。一方で、近年では、災害対応や除雪対応を担う事業者も減少している。平常時の維持管理業務を包括化し、複数年業務として仕事量を安定的に確保できる仕組みにより、事業者減少傾向に歯止めをかける効果も期待した。したがって、公的財政負担軽減という意味でのVFM創出が動機の主眼ではなく、行政組織のリソース不足の補完が最も重要な動機であった。

(3) 制約や課題

包括的民間委託の実施にあたり必要となった最も重要なことが、民間事業者との共通理解を形成することであった。市も事業者もこれまで経験がないために、そもそも包括的委託では民間が何をするのか、市と事業者の連携、調整はいかに行うか等の仕組みを共通して理解するために相当の時間が必要となった。また、実際に取り組んでいく中で、市と事業者の間の連携の仕方を両者が具体的に理解できるようになった。市と事業者の間に信頼関係がなければ、本事業は成立しなかった可能性がある。

3. 体育・文化施設事業

(1) 事業の概要

兵庫県川西市では、現在までに7つのPFI事業を実施し

てきている。具体的には、小学校の耐震化事業を皮切りに、体育館、文化施設、小学校等の空調設備、中学校学校給食センターの整備、市営住宅の建替え等にPFI手法を導入している。さらには、ハコモノだけでなく都市基盤事業にまで導入範囲を広げている。

(2) 官民連携の動機

当時の財政部局のトップがPFIに着目し、民間事業者のノウハウを活用して市民サービス水準の向上を図ることを目指したことがきっかけである。その後、財政部局が主導して「PFI導入基本指針」を策定し、それに基づいてPFIの導入検討を進めてきた。その後、PFIを所管する専門部署を立ち上げたことも、PFIを推進する契機となった。PFI手法を導入した多くの事業で、民間事業者から工期の短縮、弾力的な材料調達・工法変更、効率的な整備手順等の提案がなされ、従来手法よりも効率的かつ質の高い事業を実現している。現在も事業費15億円以上の事業では、PFIの導入可能性を検討することとしている。

(3) 制約や課題

設計変更が発生した場合には、地方自治法やPFI法に基づき議会承認の手続きが必要となるが、その手続きが煩雑である。仕様発注であれば工数の増減に応じた変更となるが、PFI事業は要求水準書及び事業契約等を基にした契約関係であることから、その面の難しさがある。官民のリスク分担は事業契約書に準拠しており、議会で一定の理解は得られているが、契約変更に際しては対市民を含め説明責任を果たしていく必要がある。

また、今まではサービス購入型の事業がほとんどであったが、体育館等の収益を生み出すことのできる事業については、今後は民間事業者の運営に対するモチベーションを高めるための仕組みの検討が必要と考えている。

4. 工業下水道事業

(1) 事業の概要

令和4年4月、大阪府大阪市は工業用水道事業のコンセッション事業を開始した。前田建設工業株式会社その他3社出資のSPC「みおつくし工業用水コンセッション株式会社」が事業全般を運営している。本事業の特長は、「状態監視保全」に基づく老朽化対策である。必ずしも更新投資に抛らず日常の安定供給に重点を置くものとした。発注手法の民間化や大量調達ではなく、管路のライフサイクル長期化による投資抑制がVFMの主要素となっているのはそのためである。

(2) 官民連携の動機

大阪市の場合、官民連携は財源や人材の不足など喫緊の課題解消に迫られた末の選択肢ではなかった。「上水道のバックアップ管があるという施設特性を活用し、管路を取替える以外のより合理的な維持管理手法も取れるのではないか」のような状態監視保全へ関心が発端である。しかし市には十分なノウハウがないため、浄水場のその他設備類を含め、民間の状態監視保全に関する先進技術に期待して官民連携を選択することにした。実際、事業者からは「センサ技術等を活用した広域探査、範囲探査、箇所探査の3段階による状態監視保全」が提案された。本事業で得られた漏水修繕や状態監視にかかる技術は上水道にも横展開したいと考えている。

(3) 制約や課題

公募以前のプロセスにおいて、民は責任が広がることに抵抗があり、その認識共有までに相当な情報開示や調整を要した。工事に関するリスク分担は請負工事と同レベル、修繕費用の増加リスクについても一定の市の負担が望まれた。そのため、公募しても実際に手を挙げる民間企業が少なく、競争性が働きにくいことも意見に上った。年度報告については運営権者と大阪市工業用水道のそれぞれが決算を公表することになるが、単体でも全体像がわかりにくく、従前との比較が難しい。両者の会計を連結のような形で示すなどのまとめ方について検討する予定とのことである。

5. 小水力発電

(1) 事業の概要

山形県大蔵村では、地元自治体を筆頭株主とし地元民間企業と都市部に本社を持つ民間企業の3者によるSPCを設立し、砂防堰堤に導水路を設置し堰堤直下に小水力発電所を配置した。当該地域は、豪雪地帯にあり春から夏にかけて流下する雪解け水が安定的な河川流量を支え、砂防堰堤を活用した小水力発電事業の適地の一つとされている。地元銀行団が県の制度資金を活用したノンリコースローンをアレンジしており、地元自治体・地元企業・地元金融機関と都市部の企業が“地域貢献”をキーワードに連携して事業を推進している。

(2) 官民連携の動機

事業実施主体である大蔵村では、過疎化、少子高齢化という課題を抱えている中、地域独自の再生可能資源を活用した開発事業を手掛けることを検討していた。しかし、単独での実施は難しく、経験が豊富な民間パートナーを必要としていた。一方、砂防堰堤を活用した事業の

経験がある民間企業は、国・県・地元自治体との調整には時間を要することもあり、事業推進には地元自治体の事業参加が不可欠であると考えていた。その結果、官民が連携しそれぞれの強みを発揮することにより事業化は可能と考え、地元企業・地元金融機関も交えて当事業を推進することとなった。

(3) 制約や課題

制約や課題として、以下の3点が指摘された。まず1点目として、発電事業では突発的な事象、事故などによって機動的な資金拠出が必要となる場合がある。行政では年度予算の制約が課題となった。自治体は当事業のための基金を設立し機動的な財政拠出を可能にし、民間企業と同時に資金拠出ができる体制を整えた。2点目に、当事業のSPCは地元自治体が筆頭株主であるため首長選挙の結果、大きな方針変更の可能性がある。3点目に、当事業の目的の一つである“地域貢献”をいかに具体化するのかが、SPC構成員が一体となって持続的な検討をする必要がある。

6. 下水道事業

(1) 事業の概要

静岡県浜松市では、我が国初の下水道コンセッションを導入している。20年間の契約をSPCと締結し、2018年度より運営を開始している。この処理区は、静岡県の流域下水道事業として実施されていたものが、2016年度に市に移管されたものである。管路部分は移管前から市管理であり、移管後も他の処理区と併せ市管理とするのが効率的と判断した。運営権対価は、25億円であり、VFMも、事業者の提案では、市が当初想定していた7.6%を大幅に上回る14.4%の縮減となっている。同対価については、起債未償還金の繰上げ返済を行い、下水道企業会計の債務負担軽減を図った。本事業は、市が一括して下水道使用料を収集、その一定割合を利用料金として支払い、モニタリングの結果、要求水準未達の場合、利用料金を減額する（要求水準未達により減額した事例なし）。なお、モニタリングは、市と下水道事業団がダブルチェックする体制となっている。また、改築更新は、市負担分が90%（うち国費負担が55%）であり実質的に国との協議が必要となる。

(2) 官民連携の動機

本事業は、静岡県より浜松市に移管されたものであるが、浜松市は行財政改革で職員数を削減しており移管に伴い増員は見込めない状況にあった。導入により、職員数の抑制が可能と判断したことが第一である。第二は、

市の想定でもVFMが7.6%と算出されコスト削減が図られ、「民間でできることは民間で」という浜松市の方針に即して判断した。

(3) 制約や課題

経営、改築、維持管理の担当課が異なり、組織内調整が課題である。また、モニタリングの円滑な運用の観点から、SPCに委託している技術の市内部での継承が課題である。更に、地元調達率について議会等で指摘されることが多い。SPCが匿名随契で発注しているのが7割程度、一般競争入札で行なっているのが3割程度である。地元調達の配慮は要求水準書でも明記されており、SPCの内規で注文書の件数ベース（改築更新も含まれる）で30%は地元調達を行なうとされている。随意契約の際にも、工事方式等につき事前通知させ、契約締結後には着手届を出させるようにしてその内容をモニタリングし、適正さを担保するよう努めている。また、株主である地元ゼネコンのネットワークが活用され地元調達がなされることを期待している。

7. ヒアリング結果の考察と結論

以上の調査対象はランダムに抽出されたものであるが、以下のような知見には、概ね同意が得られると考える。

(1) 官民連携導入の理由

負担軽減という意味でのVFM（Value for Money）概念が用いられる。しかし、今回ヒアリングを実施した事例だけでも、単純な公的財務負担軽減以外の効果が主眼とされているものがあり、官民連携事業の動機は、実態と

しては多様であることが分かった。公的財務負担軽減という狭義の意味でのVFMだけが官民連携事業の適用基準として適切というわけではなく、複数の自治体間で共通の課題を改善できることを明示した多様な適用基準を選択肢として提示することについての議論が求められる。

(2) その他

従来の事業期間と比較すれば非常に長い年月を事業期間とすることで、SPCにとっては複数年の戦略的投資や熟練度の向上などが期待でき、それが費用削減や事業の質の向上にもつながるというメリットがある一方、人事異動による情報伝達・SPCとの円滑なコミュニケーションへの課題、設計や契約の変更が生じた場合のスムーズな対応やリスク分担の考え方の整理の必要性など、共通の課題として挙げられることがわかった。制度改革や情報伝達・継承システムの改良による改善をいかに目指すか、また、デメリットの存在を明確に認識しつつメリットとのバランスをどう構築するかといった議論が必要であろう。PFI/PPPのスキームは各事業の特性や自治体の状況に応じた工夫の結果、多様であることが改めて認識された。こうした現場の実態を踏まえつつ、現場に即したインフラ事業でのPFI/PPP適用によるValueが展開していくことが望まれる。

謝辞：本研究を進めるにあたり、本文で記載した各自治体関係者にヒアリングに応じていただきました。ここに記し、御礼申し上げます。

(2022.10.17 受付)

MOTIVATIONS AND CHALLENGES FOR APPLICATION OF PFI/PPP IN LOCAL GOVERNMENTS

Masamitsu ONISHI, Fumihiko SUZUKI, Masahiro CHONAN,
Shigemasa TSUBOI, Hirohiko MACHIDA, Keiichi KITAZUME

Since the enactment of the PFI Law, various public-private partnerships have been promoted in local governments in Japan. Even when it comes to public-private partnerships, local governments vary in size, environment, and target events. The Subcommittee on Infrastructure PFI/PPP Promotion established in the Construction Management Committee of the Japan Society of Civil Engineers (JSCE) has organized the current situation to be considered in order to study desirable public-private partnership projects by hearing the voices of local government officials involved in public-private partnership projects, and has examined issues to be considered in the future. The results of the survey showed that local governments are not always willing to take on public-private partnerships. As a result, it was found that there are various motivations for local governments to implement public-private partnership projects that cannot be interpreted only in terms of so-called narrowly defined VFM. In addition, in all local governments, price adjustments due to design changes and price fluctuations require a resolution of the local council, which makes contract adjustment inflexible.