

わが国におけるPPPの動向

～ 公共サービスの民間開放の現状と課題～

わが国では、公共セクター直営で提供してきた公共サービスを民間に開放する「日本版PPP」を推進するべく、いわゆる「骨太の改革」などにおいて、その方針が明示されています。PPPとは、Public Private Partnershipの略称で、「官民のパートナーシップ（協働）による公共サービスの提供手法」と定義されています。

このPPPの取り組みは、わが国では現状どの程度進められており、推進にあたってはどのような点が課題となっているのでしょうか。そこで今回は、PPPの概要とその推進が求められている背景を簡単に解説した後、わが国におけるPPPの現状を整理し、最後にPPP推進に向けた課題を取り纏めました。

<目次>

1. PPPの概要

- (1) PPPとは何か？
- (2) PPPの起源

2. わが国でPPP推進が求められている背景

- (1) 財政の健全化
- (2) 公共サービスの質の向上
- (3) 経済の活性化

3. わが国におけるPPPの現状

4. PPP推進に向けた課題

- (1) 民間開放方針の明確化
- (2) 民間が参加しやすい環境づくり
- (3) 提供サービスの評価・公表

2004年4月

株式会社 三重銀総研 調査部

1. PPPの概要

(1) PPPとは何か？

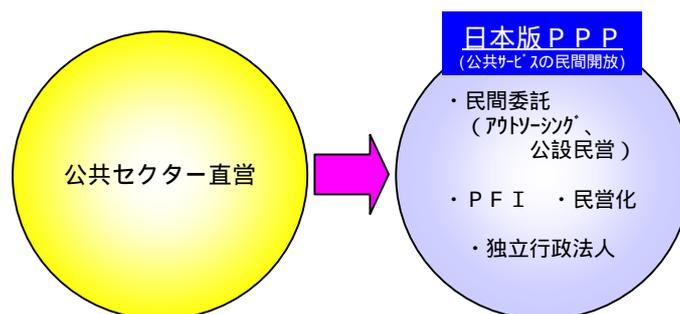
2001年6月に小泉内閣が閣議決定した、いわゆる「骨太の方針」では、

公共サービスの提供について、市場メカニズムをできるだけ活用していくため、「民間でできることは、できるだけ民間に委ねる」という原則の下に、公共サービスの属性に応じて、民営化、民間委託、PFI、独立行政法人化等の方策の活用に関する検討を進める。

との改革策が盛り込まれています。

こうした施策を推進し、公共セクター直営で提供してきた公共サービスを民間に開放することは、わが国では「日本版PPP」と呼ばれています(図表1)。なお、PPPはPublic Private Partnershipの略称で、「官民のパートナーシップ(協働)による公共サービスの提供手法」と定義されています。

図表1 日本版PPPの位置付け



(資料) 経済産業省・経済産業研究所「日本版PPPの実現に向けて」

(2) PPPの起源

PPPという施策は、イギリスにおける公共部門の効率化の一環として誕生しました。すなわち、イギリスでは、サッチャー政権下での小さな政府を志向する政策のなかで、「国有企業の民営化」、「行政サービスのアウトソーシング」、「行政のエージェンシー化」が推進され、1992年にメージャー政権下ではPFIが導入されました。さらに、ブレア政権下ではPFIを進めるかたちで、PPPの推進が打ち出されました(図表2)。

図表2 イギリスにおける行財政改革の歴史

1979年～	国有企業の民営化
1980年代中盤	行政サービスのアウトソーシング
1988年～	行政のエージェンシー化
1991年	(サッチャー政権からメージャー政権へ)
1992年～	PFIの実施
1997年	(メージャー政権からブレア政権へ)
1997年～	PPPの実施

(資料) 総合ユニコム編『PFI事業の実践マニュアル』等を基に、三重銀総研作成

このようにしてみると、官民のパートナーシップによって公共サービスを提供するという手法は、PPPという用語は使わないにしても、イギリスでは20年ほど以前から実施されてきていることが分かります。このほか、フランスやドイツ、アメリカなどでも、同様の取り組みが行われてきています。

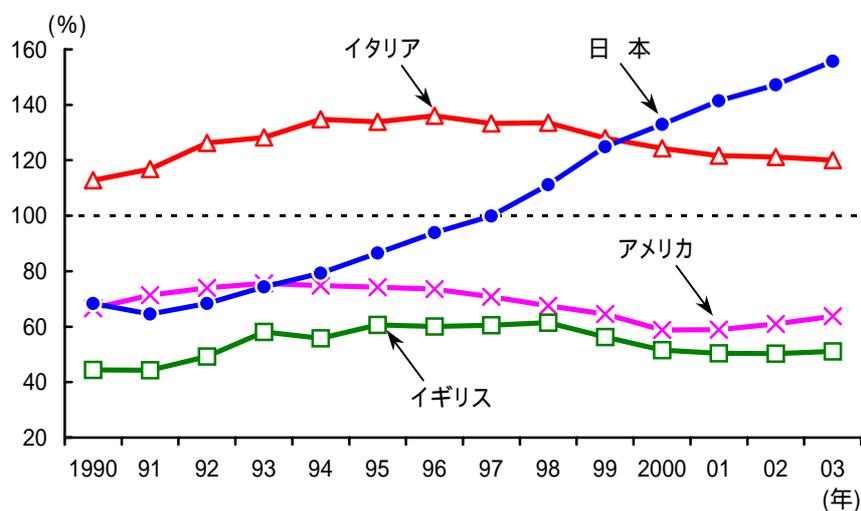
2. わが国でPPP推進が求められている背景

こうした、公共セクター直営で提供してきた公共サービスを民間に開放する施策が、わが国政府の方針に盛り込まれ、PPPの推進が求められている背景として、(1)財政の健全化、(2)公共サービスの質の向上、(3)経済の活性化という、わが国経済が抱える3つの政策課題を指摘することができます。それぞれを詳しくみると、以下の通りです。

(1) 財政の健全化

わが国では、バブル崩壊以降、景気の低迷によって税収が減少する一方で、相次いで景気対策が策定されるなかで国債や地方債が増発されてきた結果、国・地方の政府ともに財政状況が悪化してきています。実際、GDPに対する政府の債務残高を他国と比較すると(図表3)、イタリアが1996年の136.0%をピークに下落傾向を辿り、アメリカとイギリスが100%を下回って推移する一方、わが国は1998年に100%を上回り、2003年の155.7%まで右肩上がりでも推移しており、わが国財政は悪化傾向が続いています。

図表3 国と地方の政府の債務残高国際比較<対GDP比>



(資料) 財務省資料(出典: OECD "Economic Outlook (June.2003)")

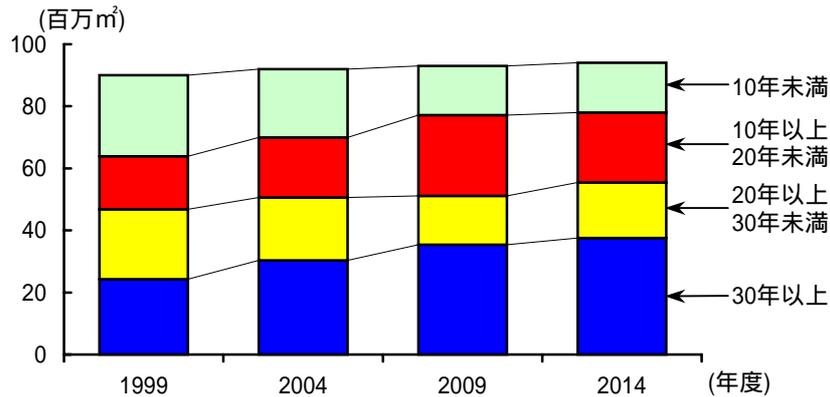
このような状況下、わが国では既存の公共サービスにおいて官側の採算性が劣るものが多く存在すると指摘されており¹、そうした公共サービスを民間に開放することで、効率的に公共サービスを提供することが可能となり、ひいては財政の健全化が図られると考えられています。

¹ 地方自治経営学会「公立と民間とのコストとサービス比較」参照(三重トピックス 2001/7号調査レポートに一部掲載)

(2) 公共サービスの質の向上

わが国では、公共施設の老朽化が進むなかで、公共施設や公共サービスの質の低下が懸念されています。例えば、国家機関の建築物の床面積に関する見通しを築後年数別にみると(図表4)、築後30年以上の建築物の床面積が右肩上がり推移し、2014年度には全体の4割に達するとみられています。

図表4 築後年数別にみた国家機関建築物の床面積の見通し



(資料) 国土交通省・社会資本整備審議会「官庁施設のストックの有効活用のための保全の指導のあり方に関する答申」参考資料

(注) 施設管理形態等が今後も同一であることとし、1999年のデータを基に推計されたもの。

このような状況下、公共施設や公共サービスの提供を民間に委託することで、その質を向上させることが期待されています。実際、民間委託された公共サービスについて、官と民のサービス内容を比較した調査をみると(図表5)、「公の方がサービスがよい」とする回答は皆無である一方で、「民の方がサービスがよい」という回答が一定割合を占めており、とりわけ保育所においては「民の方がサービスがよい」との回答が4割を上回っています。

図表5 民間委託された公共サービスの官民サービス比較

(上段：市数、下段：%)

	合計	民の方が サービスがよい	公と民の サービスは同じ	公の方が サービスがよい
保育所	34 100.0	15 44.1	19 55.9	0 0.0
ごみ収集	22 100.0	5 22.7	17 77.3	0 0.0
学校給食	13 100.0	2 15.4	11 84.6	0 0.0

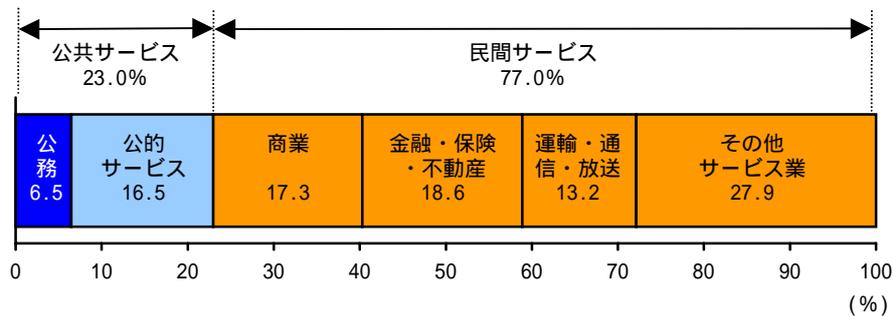
(資料) 財務省資料(出典：地方自治経営学会「公立と民間とのコストとサービス比較」)

(注) 1999～2000年の調査。

(3) 経済の活性化

わが国では、景気の低迷が長引くなかで、公共部門の役割を縮小する一方、民間部門に新たなビジネスチャンスを提供して、経済の活性化を図ることが求められています。この点について、第3次産業に占める公共サービスの比率をみると(図表6)、医療・介護・教育など規制が多いとされる「公的サービス」と、官が独占している「公務」の合計が、全体の23.0%を占めています。つまり、現状では、第3次産業の約4分の1の分野で、公共部門の役割が大きい状況となっています。

図表6 第3次産業に占める公共サービスの比率



(資料) 総務省「平成12年産業連関表」等を基に、三重銀総研作成

(注) 「公的サービス」は、水道・廃棄物処理、教育・研究、医療・保健・社会保障・介護、その他の公共サービスの合計。

こうした分野が民間に開放されると、民間部門の事業機会が拡大すると同時に、民間の雇用機会が創出されることも期待されます。例えば、公共サービス分野の民間就業者をわが国とアメリカで比較すると(図表7) 就業者総数に占める割合がわが国で14.5%となる一方、アメリカでは27.6%とわが国の約2倍となっており、仮にわが国で公共サービス分野の就業者比率がアメリカ並みに上昇した場合、公共サービス分野の就業者数が約800万人増加する計算となります。実際は、公共側から民間側へ雇用が移転するだけのケースを想定すれば、約800万人の全てが新たに発生する雇用とはいえないものの、公共サービス分野の民間開放によって、一定の雇用機会創出効果が見込まれます。

図表7 公共サービス分野の民間就業者の日米比較

(単位：万人)

	アメリカ (2000年)		日本 (2000年)	
就業者総数	13,142	100.0%	6,289	100.0%
公共サービス	3,632	27.6%	914	14.5%
うち教育	1,183	9.0%	226	3.6%
うち医療健康	1,133	8.6%	292	4.6%
うち行政サービス	1,020	7.8%	217	3.5%

(資料) 経済産業省・経済産業研究所「日本版PPPの実現に向けて」

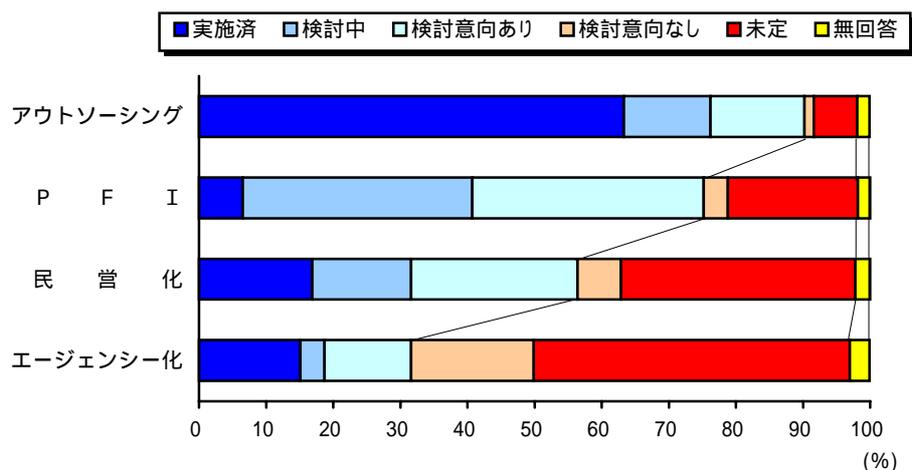
(出典：総務省「国勢調査」、U.S.Bureau of Labor Statistics, Employment and Earnings)

3. わが国におけるPPPの現状

それでは、わが国のPPPの取り組みはどの程度進められているのでしょうか。

この点について、地方公共団体向けに行われたアンケート調査により、PPPの取り組み状況をみると(図表8)、次の通りです。

図表8 わが国におけるPPPの取り組み状況



(資料) ㈱三菱総合研究所「行政経営に関するアンケート調査」(平成14年10月公表)

(注) 全国の746地方公共団体(全都道府県、全市・東京都23区)の「企画(行政経営)担当」宛に調査票を郵送配布、郵送により回収。回収数278件(回答率37.3%)。

まず、アウトソーシングについては、「実施済」との回答が6割を上回っています。もっとも、総務省の調査²では、都道府県や政令指定都市において、アウトソーシングの実施割合がほぼ100%となっている公共サービスでも、全面的なアウトソーシングが実施されている割合は6割程度にとどまっているとの結果がみられ、アウトソーシングが部分的にしか行われていないことが分かります。

次いで、PFIについては、「実施済」「検討中」「検討意向あり」とする回答の合計が7割を上回っており、取り組み意識は高いと判断されるものの、「実施済」の割合は1割にも満たず、取り組みの本格化には道半ばの状況といえます。

このほか、民営化、エージェンシー化については、「実施済」の割合は10%台にとどまっており、取り組み意識もさほど高くはないことが指摘されます。

このように、PPPの推進については、総じてみれば意識が高まってはいるものの、それぞれの取り組みについて意識にばらつきがあり、全面的にPPPの取り組みを推進しようという意識が低い様子が窺われます。さらに、PPPの実施については、本格化には至っていないことが分かります。

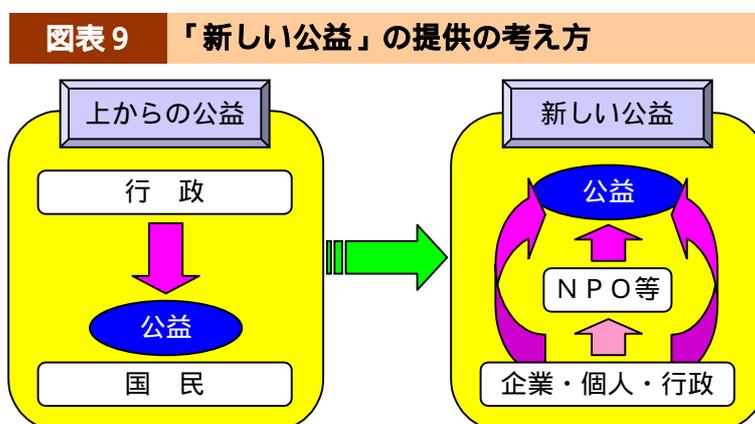
² 「都道府県・政令指定都市における事務の外部委託の状況」(平成15年4月16日発表)。

4 . P P P 推進に向けた課題

以上のような状況下、わが国では P P P の推進に向けて、(1)民間開放方針の明確化、(2)民間が参加しやすい環境づくり、(3)提供サービスの評価・公表という、3つの課題が指摘されています。それぞれについて詳しくみると以下の通りです。

(1)民間開放方針の明確化

公共サービスの民間開放を推進するためには、まずは、行政が一元的に政策を立案・実施するという姿勢を改めることが求められます。つまり、行政や企業、個人、N P O が対等の立場で公共サービスに携わるという「新しい公益」の概念を前提にする必要があると考えられています(図表9)。こうした概念に基づいて P P P を推進するために、公共サービスの民間開放に関する計画・指針などを策定することが求められます。



(資料) 経済産業省・経済産業研究所「日本版 P P P の実現に向けて」を基に、
三重銀総研作成

なお、そうした計画・指針には、公共サービスの属性に応じて、多様な手法を比較・検討したうえで、最も望ましい手法を選択することができるようなスキームを構築することが有効です。具体的には、次の2つの取り組みが参考となりましょう。

市場化テスト (Market Testing)

官が提供しているサービスと同種のサービスを提供する民間事業者が存在する場合に、公平な競争条件の下、官と民とで競争入札を実施し、価格と質の面でより優れた方が落札する制度。イギリス、オーストラリアなどで実施。

数値目標の設定

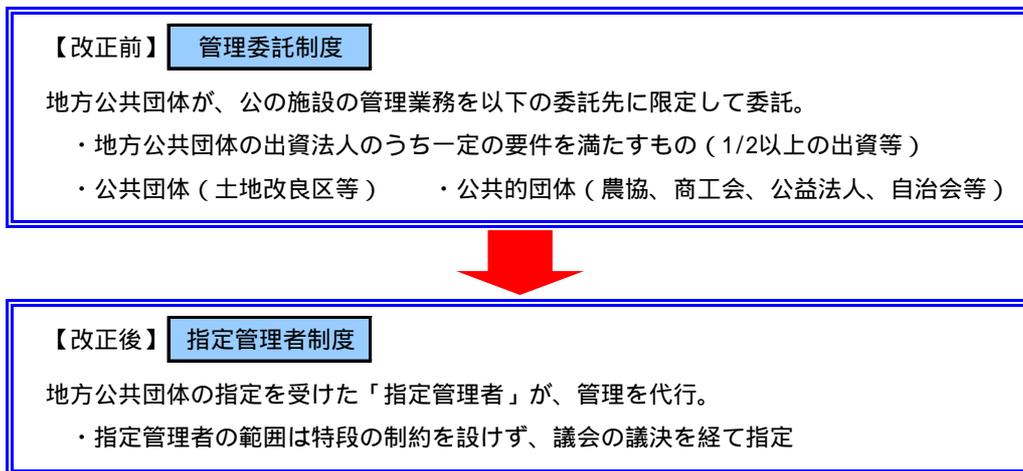
アメリカにおける民間委託に関する施策。行政機関は、実施している業務のうち、民間委託可能な業務をリスト化し、公表する義務あり。また、リストは、連邦行政管理予算局によりチェックされたうえで公表され、これに対して、民間事業者等からリストに未掲載の民間委託可能な業務を追加すべき旨の意見提出が可能。さらに、政府レポートにおいて、民間委託の数値目標と達成期限を設定。

(2)民間が参加しやすい環境づくり

民間事業者が公共施設を管理・運営し、公共サービスの提供主体となるにあたっては、現状、「公共施設の管理者としての位置付け」「補助金の支給対象」などに関する制約があります。

最初に、「公共施設の管理者としての位置付け」についてみると、2003年6月の地方自治法改正において「指定管理者制度」が導入されました(図表10)。すなわち、これまで地方公共団体などが保有する公共施設の管理・運営は、第三セクターなど公共性の強い団体などにしか認められていなかったものの、法改正により、施設の管理者の範囲は特段の制約がなく、施設利用料などを条例の範囲内で決定して、収入にすることも可能になりました。ただし、現在でも、道路法や河川法などのいわゆる「公物管理法」によって、管理者が国や地方公共団体などに限定されている公共施設の場合、民間事業者などが「指定管理者」となることが可能か否かは明確にされていません。

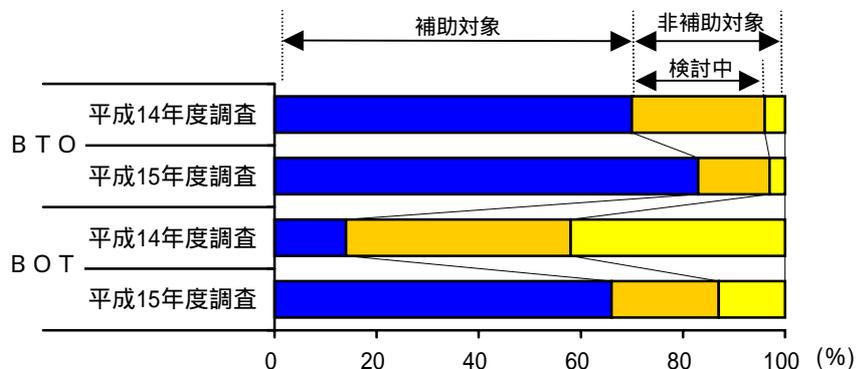
図表10 公の施設の管理に関する地方自治法の一部改正の概要



(資料)北海道総合企画部政策室政策推進評価課資料を基に、三重銀総研作成

次に、「補助金の支給対象」についてみると、民間事業者が建設、維持管理・運営する公共施設に対して、公共直営の場合と同様には補助金が支給されません。例えば、PFI事業に対する補助金の適用状況を見ると(図表11)。

図表11 地方公共団体のPFI事業に対する補助金の適用状況



(資料)内閣府「地方公共団体がPFI事業を実施する際の国の補助金等の適用状況について」

(注1)調査対象の補助制度数は、平成14年度調査では57件、平成15年度調査では58件。

(注2)BTO:民間の施設建設直後に公共へ所有権を移し、民間が維持管理・運営を行う方式。

BOT:民間が施設を建設し、維持管理・運営した後に、公共へ所有権を移す方式。

補助対象は拡大しつつあるものの、B T O方式では 17%、B O T方式では 34%の事業が依然として補助対象とはなっていません。

以上をまとめると、わが国でP P Pを推進するためには、管理者制度や補助金制度の見直しを通じて、民間が参加しやすい環境を整備することが不可欠といえます。

(3)提供サービスの評価・公表

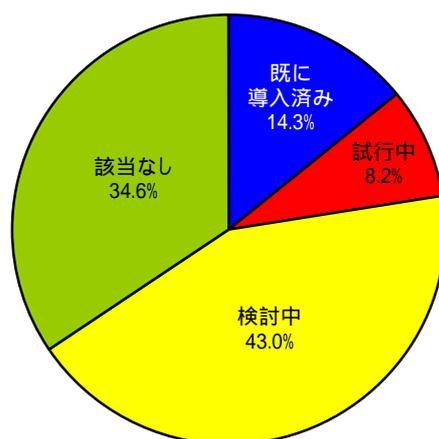
従来行政が担ってきた公共サービスを民間事業者が提供する場合には、利害関係者に対して、継続的・安定的に事業を実施する責任、組織の意思決定に関するガバナンス、公正かつ透明な会計処理などが求められます。これらに関する情報公開と事業の成果に関する評価を徹底することが、公共サービスを提供する民間事業者に対する住民の信頼度を高めるうえで重要と考えられます。

そのためには、業績指標の設定、公共サービスの実施結果の評価、業務の見直し、といった「P D C A (Plan-Do-Check-Action) サイクル」を機能させる仕組みを導入し、その内容を公表する必要があります。

この点に関して、地方公共団体では、政策・施策・事務事業を事前・実施中・事後に一定の基準や指標をもって、妥当性や達成度、成果を評価する「行政評価」を行うことが有効と考えられます。もっとも、地方公共団体における行政評価の取組状況についてみると(図表 12)、「既に導入済み」の団体は 10%台にとどまっており、行政評価の取り組みが十分には行われていない様子が窺われます。

今後、地方公共団体がP P Pを推進するにあたっては、行政評価などの手法を通じて公共サービスを適宜検討し、その内容を公開することで、住民の満足度を高めながら、事業を進めることが期待されます。

図表12 行政評価の導入状況



(資料) 総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況」

(注1) 平成15年7月末現在の地方公共団体(都道府県、政令指定都市、市区町村)3,254団体における行政評価の導入状況。

(注2) 構成比は、四捨五入のため合計が100.0%にならない。

以上

お問い合わせ先 株式会社三重銀総研 調査部 馬場

TEL 0593-54-7102