

地域企業の PPP/PFI 事業参画の 促進に向けて

さとう ともみ
佐藤 友美

株式会社日本経済研究所 公共デザイン本部 PPP推進部長

PFI法が施行され20年が経過し、その間、財政難のなか深刻化を増してきた公共施設の老朽化と更新問題の対応策として、民間活力の活用や官民連携の必要性が広く認識されてきた。また、小規模自治体では職員の人手不足に伴い官民連携の必要性が高まっていることから、今後もPPP/PFI事業は増えていくものと推測される。

また、PPP/PFI事業の担い手として、地元を拠点に事業を展開している企業（以下、「地域企業」という。本稿では都道府県内に本店が所在する企業とする。）の参画も徐々に増えてきているが、まだまだ促進が望まれるところである。

この度、本稿のテーマ設定のきっかけの一つとして、地域企業のPPP/PFI事業への参画促進の必要性は以前から広く指摘されているが、昨年度、弊所では総務省から「地域企業のPPP/PFI事業への参画の実態調査」（以下、「総務省調査」という。）を受託し、地域企業の事業参画の実態を調査したことがある。この調査報告書は総務省HPで公表されているので、本稿とあわせて是非ご一読いただくと幸いである。

1. 地域企業の PPP/PFI 事業に対する 変遷

地域企業のPPP/PFI事業に関する動きは、PFI法が施行された当初は、各地で建設業等の業界団体がPFIの委員会や勉強会等を設置・開催する等、積極的に取り組む姿勢がみられた。その後、地域企業は実践の機会を求めていたが、地方公共団体からPFI事業の発注が増えず、次第に業界団体のPFIに対する熱意も冷めていった。一方で、初期の頃の

PFI事業は比較的大規模な事業が多く、受注する事業者も大手企業が中心であったことから、PFI事業とすることで大手企業が受注し、地域企業の受注機会が奪われるというイメージが広がり、PFI導入に消極的あるいは反対する地域企業や業界団体の動きも散見されるようになった。そのような状況で、地方公共団体もいざPFI事業を発注しようにも地域企業のネガティブな反応を懸念し、従来型の発注からPFI事業に切り替えることが難しくなっていたといえる。

このような状況を改善すべく、地方公共団体はPFI事業に地域企業や地域経済に配慮する方法として、応募者に地域企業を入れる要件設定や、地域経済に配慮した提案に加点する審査基準等の方法を取り入れるようになった。その効果もあり、地域企業が主体的に関わる事業も徐々に増え、現在に至る。

今さらではあるが、PFI法施行後に高まりをみせた各地の業界団体のやる気に応え、地方公共団体が早期にPFI事業を実施していれば、今とはまた違った展開があったかもしれないと、官民の熱意のタイミングのズレを残念に思うことがある。しかし、数年前からはPPP/PFIに関する地域プラットフォーム等の場で、地域企業からPPP/PFI事業に参画したいが、アプローチ方法がわからない等の積極的な声を聞くことが増えてきており、地域企業のPPP/PFIに対する意識や対応の変化を感じている。

2. 現 状

国がPPP/PFIを推進すべく平成25年度以降の具体の目標を掲げている「PPP/PFI推進アクションプラン」に、2018年の改定版でPPP/PFI推進のた



【佐藤友美氏のプロフィール】

株式会社日本経済研究所 公共デザイン本部 PPP推進部長
 長年PPP/PFI事業に携わり、近年は二巡目PFI事業やRO方式の導入可能性調査業務、地域プラットフォームの形成支援業務に関与。主な実績に、府中市ルミエール府中次期運営手法等調査、青森県営駐車場及び青森県営柳町駐車場PFI事業可能性調査業務、国土交通省官民連携事業の推進のための地方ブロックプラットフォーム支援等業務等。
 新潟県見附市出身。

図表1 地域企業のPFI事業への参画状況

平成28年度におけるPFI事業受注動向

平成28年度にPFI事業契約が締結されたPFI事業のうち、事業主体が国の事業及びコンセッション方式等を除く33事業について、選定されたコンソーシアムにおける地域企業の参画状況を分野・事業規模ごとにプロット。

➤ **地域企業※が参画している事業** : 82% (27/33件)
 ※地域企業：当該事業を実施する都道府県に本社が所在する企業

凡例：(上段)選定されたコンソーシアムに占める地域企業の数/全構成企業数 (下段)代表企業の属性(地域or地域外) : 地域企業が参画している事業

| 事業規模 分野 | 10億円 → 100億円～ | | | | | | | | | | | | | | | |
|---------------------------------|--|--|--------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|--|-------------|--|-------------|--|--------------|--|
| | 契約金額 (落札金額) | | | | | | | | | | | | | | | |
| 教育と文化 (小中学校、図書館、体育館、給食センター等) | 3/6社 地域外 | | 5/5社 地域 | | 5/9社 地域外 | | 1/6社 地域外 | | 1/5社 地域外 | | 5/6社 地域 | | 6/7社 地域 | | 4/10社 地域外 | |
| | 3/5社 地域外 | | 0/2社 地域外 | | 3/5社 地域 | | 1/5社 地域外 | | 2/5社 地域外 | | 2/7社 地域外 | | 3/6社 地域外 | | 2/7社 地域外 | |
| 健康と環境 (医療、廃棄物処理、斎場等) | 4/4社 地域 | | | 3/5社 地域 | | | 1/6社 地域外 | | 0/2社 地域外 | | | | | | | |
| まちづくり (道路、公園下水道、港湾等) | 4/4社 地域 | | 10/11社 地域 | | | 5/5社 地域 | | 3/4社 地域 | | | 0/7社 地域外 | | 5/6社 地域 | | 0/5社 地域外 | |
| | 5/5社 地域 | | 3/3社 地域 | | | 4/5社 地域 | | | | | | | 0/4社 地域外 | | | |
| 庁舎と宿舎 (事務庁舎、公務員宿舎等) | | | | | | | | | | | 4/7社 地域外 | | | | | |
| その他 | | | | | | | | | | | 0/5社 地域外 | | | | | |

出典：内閣府「地域経済活性化につながるPFI事業推進研究会」第1回会議（平成30年12月26日）内閣府資料

めの施策として「地元企業の事業力強化」が示された。また、同アクションプランでは、それまで主に人口20万人以上の地方公共団体を対象にした施策が掲げられていたが、この年は人口20万人未満の地方公共団体を対象にした施策「地域の实情や運用状況、先行事例を踏まえ人口20万人未満の地方公共団体への導入促進を図るよう、分かりやすい情報の横展開」も併記され、小規模自治体へのPPP/PFI事業推進への本格的な展開がみられた。小規模自治体の事業規模は比較的小さく、大手企業の関心が低いことから、地域企業が担い手として重要な役割を

果たす。そのため、地域企業の参画促進と小規模自治体でのPPP/PFI事業の普及は、セットで取り組むことが重要である。

地域企業のPPP/PFI事業への参画状況であるが、PFI法施行後初期の2000年度は、実施方針を公表した事業のうち、地域企業が代表企業または構成企業として参画した事業は23%であったが、10年後の2010年度では67%に増加している。また、内閣府によると、2016年度に事業契約を締結したPFI事業のうち82%の事業のコンソーシアムに地域企業が参画しており、かなりの割合で地域企業が参画する

ようになってきている（図表1参照）。

代表企業としての参画状況についても、2000年度はゼロであったが、2010年度には17%、2016年度には40%強にまで増えていることから、主体的な関与も進んできている。

地域企業の事業参画が増えている背景として、地方公共団体が発注方法の中で地域企業の参画を促す工夫をしてきたことが挙げられる。WTO適用対象

事業か否かによって採用できる方法は異なるものの、複数の選択肢がある（図表2参照）。なかでも多く採用される方法は前述したが、審査基準での評価方法として、地域貢献に関する提案に対する加点が挙げられる。地域企業の参画数をはじめ地域内の調達や雇用創出といった幅広い提案を対象にする場合が多い。WTO適用対象外の事業の場合は、参加資格要件で地域企業の参画を要件化する方法も多く

図表2 地域企業参画促進に向けた工夫

| 条件 | 方法 | 詳細 |
|----------------|--------------|--|
| WTO適用対象事業の場合 | 審査基準で評価 | 提案書評価点の評価項目「地域への貢献」等として加点 (具体例) ・地域企業の参加 ・地域内業からの調達 ・地域内産の資材の活用 ・地域内からの雇用の創出 等 |
| | 契約上の努力義務 | 事業契約書に規定 (具体例) ・「本件事業の業務の一部については、地域企業の活用に努めるものとする。」 等 |
| WTO適用対象外の事業の場合 | 参加資格要件で設定 | 地域企業の参画を参加資格要件として設定する (具体例) ・設計業務、工事監理業務、施工業務、維持管理業務の各業種1社以上は必ず、市内に本店を持つ企業であること ・代表企業は、市内に本店を持つ企業であること 等 |
| | 審査基準で評価 | 提案書評価点の評価項目「地域への貢献」等として加点 (具体例) ・地域内企業の参加 ・地域内業からの調達 ・地域内産の資材の活用 ・地域内からの雇用の創出 等 |
| | 事業の条件で設定 | 地域企業の負担を軽減する条件設定にする (具体例) ・SPC設立を必須にしない ・施設整備費の一部を前払い及び一括払いとし、事業者の借入を抑える 等 |
| | 実施方針、募集要項に明示 | 事業の方針として明記する (具体例) ・本事業の基本理念に、地域の人や資源と連携することを明記する 等 |
| | 事前エントリー制度の実施 | 事業参画を希望する地域企業の情報を公表し、コンソーシアムのマッチングを支援 (具体例) ・実施方針公表後に事前エントリー制度の実施要領を公表 等 |

出所：(株)日本経済研究所作成

採用されている。

また、地域企業の意識の変化もその参画増加に大きく寄与している。地方公共団体は人口減少や少子・高齢化が進むなか、老朽化する公共施設の維持管理・更新費が財政を圧迫している。従来そのままでは持続可能な地域経営が成り立たないため、PPP/PFIを進めざるを得ない状況になってきている。そのような地方公共団体が置かれた状況から、地域企業は従来型の公共事業が減少することに対して危機感を持ち、PPP/PFI事業への参画は避けられないとして、積極的にPPP/PFI事業に取り組む状況がうかがえる。

3. 地域企業がPPP/PFI事業に参画する方法

地域企業のPPP/PFI事業への参画においては、参加資格要件を満たす、あるいは審査において高得点を獲得するための頭数合わせ的な参画にならないようにしたい。とはいうものの、最初から地域企業が代表企業となって主体的に関与する、あるいは地域企業だけでコンソーシアムを組成することは難し

い。そこで、地域企業に関わらず企業がPPP/PFI事業に参画する方法を整理すると、次の4通りが挙げられる(図表3)。

①代表企業として参画

応募グループの代表者として、あるいは単独で参画する方法であるが、SPCを組成する場合は、最大出資者となる。また、リスク負担力やマネジメント力も必要となる。

②構成企業として参加

応募グループの一員として参画し、SPCを組成する場合は出資する義務がある。

③協力企業として参加

PFI事業者から直接業務を受託する形で事業に参画する方法であるが、PFI事業者がSPCの場合は出資する必要はない。出資義務の有無が構成企業との相違点である。

④下請け企業として参加

一般的には応募者のメンバーには含まれない位置付けで、構成企業や協力企業から業務を受託する形で参画する方法である。

図表3 PPP/PFI事業に参画する方法

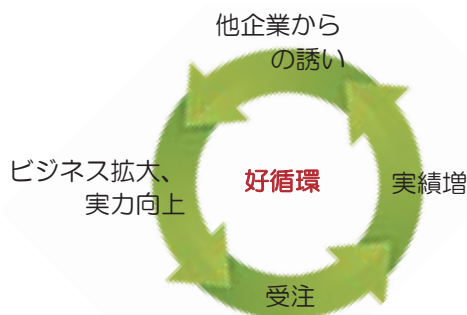
| | ①代表企業として参加 | ②構成企業として参加 | ③協力企業として参加 | ④下請け企業として参加 |
|-----|---|--|---|--|
| 定義 | <ul style="list-style-type: none"> 応募グループの代表者。 SPCの最大出資者となることを条件とする場合が多い。 | <ul style="list-style-type: none"> 複数の企業で構成するグループの一員。 一般的にはSPCに出資し、SPCと直接業務契約を行う者。 ※各事業で定義は異なる | <ul style="list-style-type: none"> 一般的にはPFI事業者から直接業務を受託する予定の企業。 出資義務を負わないことが多い。 ※各事業で定義は異なる | <ul style="list-style-type: none"> 一般的には応募グループのメンバーに含まない PFI事業者から直接業務を受託するのではなく、構成企業や協力企業から受託。 |
| 難易度 | 高 | | | 低 |

出所：(株)日本経済研究所作成

難易度としては、①>②>③>④となるが、地域企業が事業に参画するパターンとして考えられるのは、まずは大手企業や経験ある企業が代表企業を務

める応募グループの構成企業または協力企業として加わり、PPP/PFI事業を経験することからスタートすることが考えられる。一度あるいは何度か大手

図表4 地域企業のPPP/PFI事業参画の好循環



出所：(株)日本経済研究所作成

企業等とともにPPP/PFI事業を経験することで、地域企業もノウハウを蓄積し以降は自らが代表企業となってコンソーシアムを組成して事業に参画していく、というように、徐々にステップアップしていくパターンが考えられる。

地域企業はPPP/PFI事業の参画実績が増えてくると、以降、大手企業や他企業から新たなPPP/PFI事業参画の際に声がかかりやすくなり、これまでにない多様な分野や大規模事業等を経験する機会を得るといった、ビジネス拡大の好循環が生まれてくる(図表4)。大手企業が地域の事業に参画しようとする場合、地域企業なしではほぼ落札困難なため、PPP/PFI実績のある地域企業は重要な存在である。

しかし、そもそも地域企業は、大手企業に関与する機会が少ないことから、どうやって最初の手企業とのPPP/PFI事業への参画の足掛かりをつかむのかという壁が存在する。一つの解決方法としては、エントリー制度の活用がある。エントリー制度とは、事業に参画を希望する企業名を事前に公表し、他の参画希望者からコンタクトする方法で、コンソーシアム相手のマッチングを支援するものである。地方公共団体は、地域企業のPPP/PFI事業参画の促進を図るために、エントリー制度を採用することも有用である。

もう一つの方法として、国土交通省が取り組んでいる地方ブロックプラットフォームのサウンディング

への参加がある。地方ブロックプラットフォームのサウンディングとは、地方公共団体の事業発案から事業化検討の段階において、企業等からアイデア等を得ることを目的に行うサウンディングであり、地方公共団体と当事業に関心のある企業(複数)が同じテーブルで意見を交換するものである。サウンディングの参加企業は公募し、大手企業から地域企業まで業種もさまざまな企業が参加することから、地域企業にとって大手企業と知り合うきっかけになる。

4. 地域企業がPPP/PFI事業に参画することのメリット

地域企業のPPP/PFI事業における強みは、地域事情等に通じていることから、地域の実態に即したきめ細かな対応が実施できることや、日々、現地近くにいることから迅速に対応できること等、実際に事業を開始した後に実感する内容が多い。必ずしもインパクトのある内容ではないが、事業遂行の円滑化には極めて重要な強みである。これらの地域企業の強みの根源は、将来もその地域でビジネスを続けていく者として手を抜かない、そして事業から撤退しないという信念からきている。すなわち、地域への思いと強い責任感があるといえ、「地域のために」を軸にさまざまな場面で発揮される大きなパワーとなっている。このほか、地域企業がPPP/PFI事業に参画することの主なメリットとして、以下が挙げられる。

■意思疎通のスムーズさ

地域企業の強みとして、地方公共団体と事業者間の意思疎通のスムーズさが、業務の円滑な遂行に寄与していることが挙げられる。地域企業と地方公共団体は、地域ならではの共通認識をベースにした対話によってスムーズな意思疎通ができる。また、地域企業は地域事情や気候状況等にも精通しているた

図表5 地域企業がPPP/PFI事業に参画することのメリット

| | |
|--------------------|--|
| 住民・地方公共団体にとってのメリット | <ul style="list-style-type: none"> ●地域に即したきめ細かな対応が得られる ●迅速に対応してもらえる ●意思疎通がスムーズにできる ●安心感がある ●地域の新たな担い手の育成が図られる |
| 地域企業にとってのメリット | <ul style="list-style-type: none"> ●新規・安定的な業務を確保できる ●企業のPR効果がある ●事業拡大につながる |
| 地域経済・業界にとってのメリット | <ul style="list-style-type: none"> ●地域内企業に効果が波及する |

出典：総務省「地域企業のPPP/PFI事業への参画の実態調査」をもとに作成

め、何か不測の事態が起こったときの状況説明や原因把握等が的確である。

■地域経済への貢献

地域経済への貢献という点では、地域企業が代表企業になった場合、多くの地域企業でコンソーシアムを組成する傾向がみられる。地域企業が対応できない業務は地域外の企業が担うが、それ以外は地域内の企業で組成する。さらに、構成企業や協力企業のみならず、再委託先としても地域企業が関与する等、地域経済に広く波及がみられる。

また、地域企業が代表企業になると、コンソーシアムを構成する地域企業の利益も確保できる事業計画に仕立てるといった地域企業の「One Team」の動きもあった。

■地域の担い手

地域企業がPPP/PFI事業を通じて、地域課題を直視し課題解決に取り組む意識が高まっている傾向もうかがえる。勝てる提案書の作成に向けて、地域企業ならではの視点で地域課題を捉え、事業を通じて課題解決に資する提案を検討することで、提案力のみならず地域の担い手としての思考も養われていく。地域課題解決への取り組みは、地方公共団体の担い手不足を補い、地域企業にとっても新分野拡大へ

の動機付けになる。

5. 課題

地域企業のPPP/PFI事業参画における課題としては、まず人材育成が挙げられる。社員の少ない地域企業にとっては、PPP/PFI事業専門部署の設置や専門人材を育成する余裕はないことは容易に想像がつく。そのイメージに加えて総務省調査を通じてみえてきた実態としては、応募時の提案書作成には労力とコストがかかるが、必ずしも勝率が高くないため、社長自らが提案書を作成しているということである。限られた社員のなかで、会社の根幹業務に支障が及ばないようにPPP/PFI事業に取り組んでいるのである。その結果、提案書作成ノウハウは社長個人のみ蓄積するため、なかなか会社内に承継されないことになる。

たとえPPP/PFI事業専門の社員を育成したとしても、当社員の人件費分の事業を受注できる保証はなく、また、それだけの事業が地方公共団体から長期的に発注される保証もない。さらに、最近は事業が用途の複合化や運營業務のウエイトが大きい等、多様化・高度化しており、事業内容に応じて知識やノウハウも蓄積していく必要があるが、短期間で対応するには一社員では限界がある。将来的に働き手が減少し人材確保も益々難しくなるなかで、積

極的に PPP/PFI 事業に参画していこうという地域企業にとっては、人材育成は大きな課題である。

この他、応募時の提案書作成にコストがかかることはよく指摘されるが、受注後も事業者に従来にはなかったコストがかかる。例えば、外注的な費用である金融機関や会計士へのフィー等がある。特に、会計士への委託費については、「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」において、事業の監視事項として「選定事業者からの公認会計士等による監査を経た財務の状況についての報告書（選定事業の実施に影響する可能性のある範囲内に限る。）の定期的な提出」が示されている。これを受けて、多くの PFI 事業では、毎年、公認会計士又は監査法人による監査を受けた財務書類の提出が事業者に求められていることから、事業者は財務書類作成を会計士等に委託している。毎年の委託費の大小は、事業規模に比例するわけではなく一定以上の金額がかかることから、利益率が決して高いとはいえない事業では、利益を圧迫することにもなりかねない。もちろん、それらの費用も見込んで事業者は提案価格を出すわけだが、選定されるために少しでも提案価格を抑えようとするため、外注的な費用は極力少なくしたいところである。会計士への委託は事業の仕組み上、必要なことと理解できるが、果たして小規模事業も大規模事業と同じ手間とコストをかける必要があるのか。小規模事業に応じた仕組みや濃淡があってもよいのでは、と考えるところはある。その仕組みを模索するうえでも、上記以外で地域企業にとって負担になっているコストについて把握する必要がある。

6. 地域企業の PPP/PFI 事業参画促進に向けて

①地域企業参画促進に向けた工夫の継続

前述したようにこれまで地域企業の参画を促すた

めに、さまざまな工夫が実施されている。多くの事業で実施されている審査基準で地域企業の参画等に加点する方法と、地域企業の参画を参加資格要件で設定する方法は、一定の効果が得られてきた。今後もし引き続き、地方公共団体は地域企業の参画を促す方法として実施していくことが必要である。

②地域企業の強みを引き出し評価する

前述の①は、参画する地域企業数や地域企業への発注額といった量的な側面を重視しているが、今後はこれに加えて、地域企業の能力や強みを的確に評価することで、地域企業のやる気を喚起し参画促進に繋げることが重要と考える。例えば、地方公共団体が地域企業の強みを引き出す提案書の課題や審査基準を設定し、審査において審査委員が的確に評価することが必要となる。前述したように、地域企業の強みはインパクトは大きくないが事業開始後に担当者が実感できるものであり、提案書ではともしれば平板な表現になりがちな点を的確に評価できるかといった難しさがある。

③多様な企業との連携

これまでの PFI 事業は、施設整備及び維持管理業務のサービス購入型事業が多かったが、昨今は国も運営主体の PPP/PFI 事業へ注力しており、運営業務のウエイトが大きく収益も求められる事業が増えている。さらには、公共施設マネジメントの観点から用途の複合化もあり、事業内容が多様化・高度化してきている。地域企業もこの動きに対応していかなければならない。地域企業が多様化・高度化する PPP/PFI 事業に対応するには、自らの実力をつけ成長していくほかに、多様な企業との連携が必要といえる。自らの実力をつけることは極めて重要であるが、課題で述べたように、地域企業内で人材を育成していくことはかなり難しいことから、事業

に必要なノウハウを有する企業と連携することで、さまざまな事業に柔軟に対応していくことが考えられる。そのためには、企業間のマッチングやネットワーク構築の場が有効であり、地域企業はセミナーや地域プラットフォームに参加することも積極的に考えていただきたい。

7. 終わりに

地域企業がPPP/PFI事業に参画することで、これまで述べてきた以外にも地方公共団体及び住民にとっては安心感がある等、地域企業には潜在的な強みがある。しかし、地域企業はそれらをアウトプットとして表現するところが弱く、なかなか受注に結び付かない。今後は、この潜在的な強みを提案書に表現できるようになれば、地域企業の事業参画は高まると考える。

また、地域企業はPPP/PFI事業に参画することで、地域の一員として当事者意識を持って地域課題の解決に向き合うきっかけにもなる。さらには、将来の街づくりの担い手育成に繋がるなど、地域にとって大きなメリットとなるといった、PPP/PFI事業の新たな効果も期待したい。

なお、地域企業のPPP/PFI事業への参画促進は、地方公共団体から継続して事業が発注されることが前提となるが、実際は発注が続かない地方公共団体が多い。単にPPP/PFIに適する案件がないという他に、地方公共団体のなかでPPP/PFI事業による施設とそうでない施設の間で維持管理レベルや予算配分に格差が生じる等、複数のPPP/PFI事業を実施していくことへの新たな課題も見え始めている。今後は、これらの解決策も同時に進めていくことも求められるであろう。