

多様化する PPP(6)

地方公共団体における PPP/PFI 拡大に向けた課題と対応策に関する一考察 ～ 課題の体系的整理と今後に向けた方向性 ～

中村 郁博

東洋大学大学院経済学研究科公民連携専攻 教授

【目 次】

	頁
第1章 序論	1
1 研究の背景	
2 研究の目的	
第2章 先行研究等に基づく論点の整理	2
1 先行研究等の整理	
2 本研究における論点	
第3章 課題の検証	5
1 総務省調査結果を活用した検証	
2 国土交通省調査結果を活用した検証	
3 小括	
第4章 課題に対する対応策の検証	11
1 9つの課題に対する国の主な対応策	
2 今後の検討事項	
第5章 今後検討すべき対応策の方向性	14
1 地方公共団体職員の人手不足への対応	
2 二元代表制による慎重検討への対応	
3 地方交付税による効率化へのインセンティブ阻害での対応	
4 小括	
第6章 意思決定プロセスからみた一連としての課題の再整理	19
1 モデルの選択	
2 各意思決定プロセスでの課題	
第7章 結論	20
1 結論	
2 今後の課題	

【本 文】

第1章 序論

本章では、国による PPP¹に係る政策動向等を踏まえ、本研究の目的を明確にする。

1 研究の背景

国は、「PPP/PFI 推進アクションプラン（令和8年改定版）」（2026年6月）にて、PFI にかかる事業規模目標と、重点14分野での10年ターゲット目標は順調に進捗していると評価した。実際、10年間（2022～2031年度）の事業目標30兆円に対し、2024年度までの3年間での実績は13.3兆円となり、達成率は44.3%となっている。また、重点14分野での650件という10年ターゲット目標も、2025年度までの4年間で308件、同47.4%となっている。これを踏まえて、事業規模目標を40兆円、重点分野を17へ、10年ターゲット目標は730件へと増大させた意欲的な推進方針へと改定となった。

この背景には、「生産年齢人口の減少に伴い官民の担い手、技術者が減少」していること、「公共施設等の老朽化等の課題が顕在化」していることといった危機感があり、国は「公共施設等の整備・管理を効率よく行い、持続可能で活力ある社会を実現するため、PPP/PFI の活用が不可欠」としている。

事業分野を拡大し、事業規模と件数を拡大していくのであれば現状以上の地方公共団体での取り組みの拡大が必要となる。ただし、上記アクションプランは国が定めるものであり、当該 PPP の現場を担う地方公共団体に対する影響力は間接的なものに留まる。実際、同アクションプランでは、「活用される地域の拡大」と「特に、規模の小さい地方公共団体における活用の促進」が継続して明記されていることから、地方公共団体での拡大という国の問題意識の強さと未だ解決に至っていないとの現状認識も確認される。

また、2025年12月に内閣府が公表した「PPP/PFI の現状と課題」においても、「人口が少ない市区町村ほど、未実施団体が増える傾向」との課題が提示されている。

2 研究の目的

以上より、今後の PPP 拡大における要諦の一つは地方公共団体での拡大と考えられる。一方で、同アクションプランでは大きな課題認識は示すも、先行事例や実施経験の分析に基づく、地方公共団体の実務の観点からの課題の網羅的検証と対応策の考察は行われていない。

本研究は、地方公共団体に焦点を絞り、PPP 拡大に向けた課題を体系的に整理する。更に、課題ごとに講じられている国の対応策を検証する。もって、対応策が講じられていない、あるいは不足しているものを明らかにし、最後に地方公共団体における PPP 拡大のために今後追加で求められる対応策の方向性を考察する。

¹ 本研究では、PPP を東洋大学大学院経済学研究科公民連携専攻 (PPP スクール) による定義のとおり、指定管理者制度や PFI のほか、公共資産活用等を含んだものとして考察する。

第2章 先行研究等に基づく論点の整理

本章では、先行研究等に基づき論点を整理する。

1 先行研究等の整理

(1) 地方公共団体における PPP 推進での課題

大西ら（2023）は、実際に PPP 事業に取り組んだ5つの地方公共団体にヒアリング調査を行い、PPP を適用した動機と課題を考察した。

調査対象となった地方公共団体に取り組んだ PPP 事業は、道路・公園等の維持管理、体育館・文化施設・小学校等の空調設備、中学校給食センターの整備、市営住宅の建て替え、工業用水道事業運営、小水力発電事業、下水道事業運営と多岐にわたり、PPP 手法も包括的維持管理業務、PFI、コンセッション、PPP エンティティ（第三セクター）と複数になっている。また、政令指定都市から村までと人口規模等も幅が広く、体系的整理に向けた分析フレームワークへの活用に適している。

大西らは課題として、別表のように6つを抽出している。（表1）

これを本研究では以下のように整理して活用する。

- a 事業実施の土壌づくり：官民間のコミュニケーション等
- b 行政組織内の問題：部署異動に伴う引き継ぎや技術継承での問題等
- c インセンティブ：事業価値を高める誘因を民間事業者に与えるための仕組み等
- d アカウンタビリティ：事業メリットとパフォーマンスの明瞭な説明能力等
- e 地元コミュニティとの関係：受託企業が全国企業となる傾向があることからのネガティブな印象等
- f 先進事例の水平展開：先進事例の知見にアクセスすることが困難等

大西らは議会承認手続きや首長選挙の政治リスクを「b 行政組織内の問題」にも分類しているが、「d アカウンタビリティ」にも重複分類している。事業メリット等を明確に説明できるのであれば住民の理解を通じて議会や庁内での合意も得られることから、本研究では「d アカウンタビリティ」への分類と一元化する。また、地方公共団体における手続きの複雑さや、これに伴う長い調整時間も根本的には合意形成のためであり、ここに分類する。

一方で、大西らは上記課題の抽出について、「ヒアリング調査の対象が限られており、わが国すべての官民連携の実態を網羅したとは言えないかもしれないが、以下²のような知見には、概ね同意が得られると考える。」としているとおりに、結論についての限界も認めている。また、「それぞれの自治体から得られた官民連携の課題を体系的に整理し、ひとつひとつ解決の道筋を提案、共有することで、さらに多くのインフラ事業での官民連携スキーム適用による Value が展開していくことが望まれる。」とするも、具体の対応策の考察には踏み込んでいない。

² 本研究では、上記の6つの課題を指す。

(2) 地方公共団体における PPP 事業への取り組み状況からの示唆

中村（2026）は、全市区町村を人口規模により 7 グループに分類し、人口と、指定管理者制度または PFI それぞれの浸透度等の比較考察を行った。結果、簡便な PPP 手法である指定管理者制度はほぼ全ての市区町村に浸透している一方で、複雑な PFI 事業は特定の地方公共団体に偏在していることを明らかにした。加えて、今後の地方公共団体における PPP の拡大に向けた課題として、財政的メリットの不足、ノウハウの不足の可能性を示し、更なる検証が必要とした。

また、地方公共団体における「指定管理者制度の利点や制度理解の深度を勘案すれば、同制度が PFI の拡大を阻害している可能性」も指摘している。

これらを踏まえ、以下の 3 つを検証する課題に追加する。（表 2）

- g 財政的メリット : 財政的負担が縮小等
- h ノウハウの確保 : 複雑かつ新しい手法を理解し、実施する能力等
- i 指定管理者制度との競合 : 同制度に比した利点等

なお、「f 先進事例の水平展開」と「h ノウハウの確保」への分類については、他の事業と共通する既存のノウハウの修得を前者、個別性が高い独自のノウハウの確立を後者の目安とする。

2 本研究における論点

以上における先行研究等に基づき、本研究における論点を明確にする。

大西ら、そして中村の考察により明示された課題が、課題として妥当性と網羅性があるかについては追加の検証が必要である。加えて、PPP の実施には地方公共団体の視点に留まらず、民間事業者から見た課題の解決も必要であるが、この観点からの考察は 2 つの先行研究では行われていない。

従って、合計 9 つに分類された課題を、地方公共団体における PPP 拡大に向けた課題に関する他の調査結果に当てはめ、まず妥当性と網羅性を検証する。なお、本来、課題とは案件ごとあるいは主体ごとに個別性が強く存在するものである。しかし、個別性が強いままであれば体系的な整理も、対応策の有無の確認も困難になる。従って、本研究では妥当性と網羅性が確保できたものを類型として活用し、同類型ごとに実施済の対応策を整理する。そして、地方公共団体における PPP 拡大に向けて対応策が講じられていない、あるいは不足しており、今後の検討事項となるものを明示する。その上で、今後検討すべき対応策の方向性を考察する。

(表1) 地方公共団体における官民連携の課題

a 事業実施の土壌づくり	従来とは異なる権限と責任の線引きに直面するため、その共通理解を官民間のコミュニケーションを通じて醸成せざるを得ない。こうした事業実施に向けた下準備は相当の労力を要するが、官民間での信頼関係を醸成する上で不可欠な過程である。
b 行政組織内の問題	部署異動に伴う引き継ぎや技術継承の問題が指摘されている。契約内容の正確な理解と技術的知見が求められる。官民連携事業は通常、10～20年と長期に及ぶため、行政担当者の引き継ぎや技術継承の問題は不可避である。設計変更に伴う議会承認手続きや首長選挙の政治リスクも行政組織に関連する問題である。
c インセンティブ	事業価値を高める誘因を民間事業者に与えるための仕組みについても課題である。インセンティブの仕組みは、民間事業者が事業価値を高めるための動機付けとなる一方でリスクも伴う。まずは民間事業者のリスク負担が小さい仕組みから出発したからこそ、インセンティブの問題が認識されたと解釈できる。
d アカウンタビリティ	行政と運営事業者の連結会計やモニタリングに要する多大な労力、さらにはコンセッション方式の適用によって得られた効果の説明方法、設計変更に伴う議会承認のための説明等の問題が指摘された。
e 地元コミュニティとの関係	官民連携事業を受託する企業は、しばしば全国的に活動しているような企業となる傾向がある。したがって、地元経済を回すという観点からはネガティブな印象が生まれやすい。
f 先進事例の水平展開	地方自治体において、さまざまなタイプの官民連携事業が実施されているものの、自治体間での情報交換の場がなく、先進事例の知見にアクセスすることが難しいという問題も認識されている。

出所：大西正光ら「地方自治体における官民連携の適用動機と課題」に基づき、筆者にて作成

(表2) 地方公共団体におけるPPP/PFIの拡大に向けた課題

g 財政的メリット	PFIにおいては固定費負担の重さが課題であり、これを解決し財政的メリットを得られるような工夫が引き続き求められている。
h ノウハウの確保	PFI事業は偏在しており、実施経験を有する団体が複数の事業を実施する傾向が強いことから、PFIの拡大には地方公共団体のノウハウ不足が阻害要因と思われる。国によりマニュアルの整備や専門家派遣等の地方公共団体向けの支援も既に充実済であるが、それでもなお浸透度やリピート率が上がって来ないのであれば、未だ充足されていないニーズがある可能性が高い。
i 指定管理者制度との競合	事務における指定管理者制度の利点や制度理解の深度を勘案すれば、同制度がPFIの拡大を阻害している可能性も認められる。指定管理者制度は、事務は簡便ではあるものの、PPP進展の大きな目的である財政効率化や財政健全化の効果は、PFIに比し小さい点にも留意が必要である。

出所：中村郁博「地方公共団体におけるPPP/PFI事業への取り組み状況に関する一考察」に基づき、筆者にて作成

第3章 課題の検証

本章では、前章にて整理した論点とフレームワークに基づき、それぞれの課題の妥当性と網羅性を検証する。

1 総務省調査結果を活用した検証

(1) 検証する調査結果

総務省は2017年に「地方公共団体におけるPFI手法導入による課題とその対処方法に関する事例研究」の調査報告書を公表した。これは、「地方公共団体によるPPP/PFIの推進を図るため、PPP/PFIの事例について調査分析することで、今後より質の高いPPP/PFI事業実施に役立つ情報を地方公共団体へ還元することを目的」とし、「既に事業を実施しているPFI事業を対象に、実際の事業効果やメリット・デメリット、事業契約期間に生じた課題・対応方策、契約終了時における論点等について、対象となる地方公共団体にヒアリングや関係資料等の検討」を行ったものである。調査対象とした事業は5つであり、事業の企画や実施の段階のみならずPFI期間中の契約変更や契約終了時など、先行研究における網羅性を補完するのに適切である。

同調査結果に基づく、事業ごとの課題は別表のとおりにまとめられる。(表3)

(2) 課題の妥当性検証

神奈川県立花と緑のふれあいセンター特定事業（神奈川県）では、「事業期間が短い指定管理者制度の方が対応しやすい」、「民間資金に比し金利面で有利な県債を充てられる場合の財政的メリットが少ない」、「県議会の議決を得る等の手続きでの時間がかかる」といった課題が確認される。これらの課題は、「i 指定管理者制度との競合」、「g 財政的メリット」、「d アカウンタビリティ」としてまとめることができる。

横須賀市長井海の手公園整備事業（神奈川県横須賀市）では、「大規模な施設整備が発生せず施設の管理が主な業務になること、庁内においても指定管理者制度に関する理解が深まっていることから、同制度に移行した」、「PFI契約終了前での施設調査や、資産や従業員の継承の具体や瑕疵に関する規定がなかった」といった課題が確認される。これらは、「i 指定管理者制度との競合」、「h ノウハウの確保」として整理できる。

桑名市図書館等複合公共施設特定事業（三重県桑名市）では、「民間事業者や関係者間の意思疎通に時間を要する」、「資産調達の融資段階で厳しい審査を受ける事になるため、事業化に時間を要した」、「長期間にわたる事業期間であるため柔軟な仕組みとなっているが、見直しの度に関係者協議会を開催することになり、決定までに時間がかかる」、「桑名市職員側が頻繁に入れ替わることになり、民間事業者側の担当者との意思疎通に時間を要する」、「BOT方式だったため、整備や運営に関して国の国庫補助が得られなかった」とのことである。これらは、それぞれ「a 事業実施の土壌づくり」、「g 財政的メリット」、「d アカウンタビリティ」、「b 行政組織内の問題」、「g 財政的メリット」とすることが可能である。

(表3)「地方公共団体におけるPFI手法導入による課題とその対処方法に関する事例研究」での課題検証

課題	課題の類型
神奈川県立花と緑のふれあいセンター特定事業(神奈川県)	
神奈川県では、民間活力を活用するため、既に指定管理者制度を導入している施設が多数あるが、これらの施設については新たに PFI手法に切り替えるメリットが少ない。特に、事業環境の変化等に柔軟に対応するためには、20年程度の長期にわたる PFI 手法よりも、5 年程度の指定管理者制度の方が対応しやすいという面がある。	i 指定管理者制度との競合
資金調達において、民間資金よりも金利面で有利な県債を充てることができる場合、PFI手法を導入することの財政的なメリットは少ない。	g 財政的メリット
本事業のようにPFI 事業の契約変更を行う場合には、県議会の議決を得る必要があるなど、手続に時間がかかるという課題がある。	d アカウンタビリティ
横須賀市長井海の手公園整備事業(神奈川県横須賀市)	
施設整備がPFI期間中にほぼ終了しており、以後大規模な施設整備が発生せず施設の管理が主な業務になること、庁内においても指定管理者制度に関する理解が深まっていることから、同制度に移行した。	i 指定管理者制度との競合
PFI契約終了前での施設調査や、資産や従業員の継承の具体や瑕疵に関する規定がなかった。	h ノウハウの確保
桑名市図書館等複合公共施設特定事業(三重県桑名市)	
準備段階において民間事業者による資金調達等の検討に時間を要することや、運営期間中において関係者間の意思疎通に時間を要することが課題としてある。	a 事業実施の土壌づくり
資産調達の担保が桑名市からのサービス対価のみという理由から、融資段階での厳しい審査を受ける事になるため、事業化に時間を要した。規模の大きな会社であっても金融機関から厳しく審査されるので、地方公共団体側は整備開始までに十分な期間を設ける必要がある。	g 財政的メリット
長期間にわたる事業期間において、制度変更や法改正、技術革新等に対してサービス対価を見直せる柔軟な仕組みとなっているため、サービス対価の見直しの度に関係者協議会を開催することになり、決定までに時間がかかる。特に、システム更新に関しての事前打ち合わせは、時間を要する。	d アカウンタビリティ
民間事業者が提供するサービスが契約内容に適合しているか確認するために、今後の業務における市側の最重要課題はモニタリングだと考えているが、長期に及ぶ事業では桑名市職員側が頻繁に入れ替わることになり、民間事業者側の担当者との意思疎通に時間を要する。	b 行政組織内の問題
BOT 方式だったため、整備や運営に関して国の国庫補助が得られなかった。	g 財政的メリット
八尾市立病院維持管理・運営事業(大阪府八尾市)	
調達コスト妥当性の経過観察。医療機能に応じ、医薬品や診療材料費の増額が予測され、新病院開院時に整備した医療機器の更新も進められている状況から、調達コストの適正な状況を堅持することは必須であり、調達コストの削減に継続して取り組む必要がある。	h ノウハウの確保
PFI事業担当職員の不足。現状のPFI事業担当職員数では、モニタリング等の通常業務を行いながら次期事業の検討は難しく、専任担当職員の増員は必須である。求められる資質としては、PFI事業の仕組みの理解だけではなく、病院運営・経営の知識がある職員の配置が望ましい。	b 行政組織内の問題
債務負担行為の限度額の変更。医療機器の更新や、電子カルテシステムの更新などのスケジュールを決めた上で、現在設定している債務負担行為の限度額を引き上げる必要がある。	d アカウンタビリティ
大規模修繕業務の進め方の検討。現PFI事業期間終了後の維持管理・運営のあり方を検討する中で、事業スキームや費用負担の仕組みなどの大規模修繕の進め方の検討が必要である。	f 先進事例の水平展開
まんのう町立満濃中学校改築・町立図書館等複合施設整備事業(香川県まんのう町)	
整備完了当時は職員が一般行政職員のみであり、専門技術者がおらず、検査項目の妥当性や判断基準の是非について、把握できていなかった。	b 行政組織内の問題
完工確認の際にPFI事業者へ指摘することは、外面的な汚れ等が主になり、材料や骨格等の部分は確認が難しかった。PFI手法が民間活力を引き出すという観点から、詳細に及ぶ行政側の関与度が強まるとPFI手法のメリットが発揮しにくい状況になるので、詳細な確認が難しい。	h ノウハウの確保
PFI事業者における町との対応体制の強化。まんのう町が建築設計事務所に委託して実施した検証において、壁面変更問題の発生の最大の原因として「各担当責任者の連絡・報告体制の不備」であることが指摘された。総括マネジメント業務を司る総括マネージャーが名前だけの存在であり、本業務の事業遂行管理体制の構築ができていなかった。	b 行政組織内の問題
要求水準が過度であるなど状況に適應しない項目(が存在していた。)	h ノウハウの確保
業務は提案書に基づいて行うことが契約書に記述されているが、モニタリング項目には提案書の提案事項に沿った項目が整理されていない。	f 先進事例の水平展開

出所：総務省「地方公共団体におけるPFI手法導入による課題とその対処方法に関する事例研究」に基づき、筆者にて作成

八尾市立病院維持管理・運営事業（大阪府八尾市）では、「調達コスト妥当性の経過観察：調達コストの削減に継続して取り組むことが必要である」、「PFI 事業担当職員の不足：専任担当職員の増員は必須であり、PFI 事業の仕組みの理解だけではなく、病院運営・経営の知識がある職員の配置が望ましい」、「債務負担行為の限度額の変更：医療機器やシステムの更新に伴い、債務負担行為の限度額を引き上げる必要がある」、「大規模修繕業務の進め方の検討：事業スキームや費用負担の仕組みなどの大規模修繕の進め方の検討が必要である」との課題が指摘されている。そして、これらは、「h ノウハウの確保」、「b 行政組織内の問題」、「d アカウンタビリティ」、「f 先進事例の水平展開」として分類できる。

最後に、まんのう町立満濃中学校改築・町立図書館等複合施設整備事業（香川県まんのう町）では、「職員が一般行政職員のみで専門技術者がおらず、検査項目の妥当性や判断基準の是非について、把握できていなかった」、「詳細に及ぶ行政側の関与度が強まると PFI 手法のメリットが発揮しにくい状況になるので、詳細な確認が難しい」、「PFI 事業者における町との対応体制の強化：本業務の事業遂行管理体制の構築ができていなかった」、「要求水準が過度であるなど状況に適応しない項目が存在していた」、「モニタリング項目には提案書の提案事項に沿った項目が整理されていない」との課題が認められる。これらは、「b 行政組織内の問題」、「h ノウハウの確保」、「b 行政組織内の問題」、「h ノウハウの確保」、「f 先進事例の水平展開」と認識できる。

2 国土交通省調査結果を活用した検証

(1) 検証する調査結果

国土交通省も 2017 年に「PPP/PFI 推進における主体別の課題及び支援方策に関する検討業務」の報告書を公表した。これは、「PPP/PFI 事業の案件形成の推進にあたってボトルネックとなる課題について、過去の調査成果等の活用やヒアリングにより洗い出しを行い、自治体、民間事業者等の主体別に整理を行うことを目的」としている。特徴的であるのは、地方公共団体に留まらず、地元企業にも焦点を当てていることである。今後の地方公共団体における PPP の拡大においては、事業規模が相対的に小さく、地域密着型の公共サービスが多くなり、地元企業の参加促進が求められることから、当該調査結果を考察対象とすることは本研究の目的に合致している。

また、分析手法も、多数の先行調査と文献を整理し仮説を構築した上で、地元企業では PPP 事業に積極的に取り組んでいる 4 社、地方公共団体も同様な大規模の 2 市、中小規模の 2 市、そして初めて実施したばかりの 1 町、合計 5 市町にヒアリングを実施し、確定したものである。いずれも、本検証に求められる網羅性の向上の観点で適切である。

同調査結果での各課題と、提示された解決方策は別表のようにまとめられる。（表 4、5）

(表4)「PPP/PFI 推進における主体別の課題及び支援方策に関する検討業務」での課題検証(1)

①地元企業における課題整理(意見)及び課題解決方策

課題		課題の種類
【課題1】PFI事業は負担が大きい		
地元企業の意見 ある程度の応札費用が必要な場合もあるため、社長をはじめとした経営陣による意思決定が必要。会社として一丸となって、コンソーシアムメンバーや専門家(金融機関・コンサルタント等)と協力体制を築いて進めることが重要。	課題解決方策 経営陣の意思決定 構成員・専門家等との協力体制の構築	a 事業実施の土壌づくり
【課題2】PFI事業はリスクが大きい		
選定された段階で将来の工事を見込むことができるため、経営的にもメリットがある。事業期間に渡って、長期的に安定した収益(SPC運営・維持管理業務の対価)を見込むことができる。実際に参加して一連の業務の流れを経験すること、信頼できる企業を見極めることが重要。SPCがローンを組むため各企業にリスクはない。	代表企業として業務を経験 代表企業として参画して長期・安定的な収益を獲得	c インセンティブ
【課題3】PFI事業は柔軟性がない		
金額の変更を伴う契約変更は自治体側の承認が必要となるが、認められないことも多い。契約変更が認められないことで、官民双方ひいては利用者にとってもメリットを生み出す機会が損なわれる可能性がある。	発注者の対応が必要	d アカウンタビリティ
【課題4】PFI事業は信用・資金力が必要		
出資金の負担は地元企業にとって大きい。SPCへの出資は経営的な負担だが、構成比率に応じた出資とすることで負担を軽減することができる。取引経験があり、信用を築いている、地元の地方銀行や信用金庫と協力してPFI事業に取り組むことが重要。地元の情報が豊富な地元金融機関とも協力することで、自治体・地元企業・住民を含めた地元全体のニーズを把握した取り組みが期待できる。	構成比率に応じた出資として負担を軽減	c インセンティブ
【課題5】PFI事業は提案力が必要		
地元事情に近い地元企業のメリットを活かして、発注者の要望を提案に落とし込むことが重要。地元企業であるからと言って、必ずしも大手企業に提案力で劣るというわけではない。	過去の提案書の活用 評価基準の確認 アドバイザーの起用	h ノウハウの確保
【課題6】PFI事業は実績が必要		
大手企業が参画する案件に関しては、地元企業としては、参画は躊躇われる。地元における工事実績や地元企業をコンソーシアムに含むことを資格要件・実績要件として設けるほか、評価基準でも地元に関する取組を評価するような枠組みを設ける必要がある。案件によっては、資格要件や審査基準等に地元企業の参画に関する項目、地域の雇用創出・地元資材等の活用に関する項目、その他地域活性化に関する項目が設けられている。	発注者による資格要件や審査基準等の工夫 発注者との意見交換	e 地元コミュニティとの関係
【課題7】PFI事業はマネジメント力が必要		
信頼関係を築いている地元企業同士でコンソーシアムを組成すること、実際に参加して他社との信頼関係を構築することで、別の事業に参加する時に円滑に意思疎通を図ることができる。	事業に参加して互いに信頼関係を構築 知見ある事業を選択 アドバイザーの起用	a 事業実施の土壌づくり
【課題8】PFI事業は収益性が低い		
建設費用は提案時の金額と実際の工事金額が異なる可能性があることから、通常の工事と比較して収益性が高い可能性もあれば低い可能性もある。代表企業として参加して収益性を明確に管理し、出資等の工夫により長期的な収益を見込むことで、通常の工事と同程度の収益性を得ることもできる。	代表企業として参加して収益性を管理 劣後ローンの貸付	c インセンティブ

出所:国土交通省「PPP/PFI 推進における主体別の課題及び支援方策に関する検討業務」に基づき、筆者にて作成

(2) 課題の妥当性検証

① 地元企業における課題

地元企業においては、「PFI 事業は負担が大きい」との課題があり、「会社一丸となりコンソーシアムメンバーや専門家と協力体制を構築することが重要」とされている。これは、「a 事業実施の土壌づくり」に分類できる。

「PFI 事業はリスクが大きい」との課題があるが、同時に経営的メリットもあるとのことで、「c インセンティブ」とすることが適切である。

「PFI 事業は柔軟性がない」については、必要な契約変更での地方公共団体での手続きの重さが指摘されている。この手続きについては、庁内に留まらず議会も含めたものと考えられるため「d アカウンタビリティ」とする。

「PFI 事業は信用・資金力が必要」とのことで出資負担等が課題として確認できる。負担と見合うだけのリターンがあれば事業スキームにて解決可能であることから「c インセンティブ」とまとめることができる。

「PFI 事業は提案力が必要」とのことで、これは「h ノウハウの確保」となる。

「PFI 事業は実績が必要」との課題については、地元での工事实績や地元企業のコンソーシアム参加を資格要件化することで解決可能とされていることから「e 地元コミュニティとの関係」と考えられる。

「PFI 事業はマネジメント力が必要」に対しては、地元企業同士のコンソーシアムにて解決可能とされていることから「a 事業実施の土壌づくり」に分類する。

最後に、「PFI 事業は収益性が低い」についても「c インセンティブ」となる。

② 地方公共団体における課題

地方公共団体において「どうして公共施設等の管理に PPP/PFI が必要なのか」との課題については、財政不足等の解決のためと整理されていることから「g 財政的メリット」として分類できる。

「PPP/PFI の発案・検討のきっかけをどのように作ればよいか」については、「a 事業実施の土壌づくり」そのものである。

「PPP/PFI の推進のために、どのような体制を構築すればいいか」については、専ら庁内体制として論じられていることから「b 行政組織内の問題」と考えられる。

「PPP/PFI に必要なノウハウの構築をどのように行えばよいか」については、「h ノウハウの確保」である。

「関係者との合意をどのようにとればよいか」は、議会も含んだ関係者へのメリットの説明が対応策として示されていることから「d アカウンタビリティ」とする。

(表5)「PPP/PFI 推進における主体別の課題及び支援方策に関する検討業務」での課題検証(2)

②地方公共団体における課題整理及び課題解決方策

課題	課題の類型
【課題1】どうして公共施設等の管理にPPP/PFIが必要なのか	
課題解決方策 PPP/PFIは財政不足等の課題解決のために自治体が検討すべき手法の一つと らえ、PPP/PFIの活用により効果が見込める事業には、積極的に導入する姿勢が 肝要。	g 財政的メリット
【課題2】PPP/PFIの発案・検討のきっかけをどのように作ればよいか	
PPP/PFI事業用の庁内制度をつくるよりも、具体的な事業を対象に、まずPFI導入 の検討を始めることにより、必要な体制、プロセスがイメージしやすく、進めやすい。 PPP/PFI事業の事例が多い分野の事業(公営住宅、学校等)は、PPP/PFIの知見 が蓄積されており、第1号案件として取り組みやすい。	a 事業実施の土壌づくり
【課題3】PPP/PFIの推進のために、どのような体制を構築すればよいか	
多くの部署が関係するPPP/PFI事業の推進にあたっては、自治体規模やPPP/PFI 経験に応じた、柔軟な体制づくりが重要。 例えば、自治体におけるPPP/PFI経験の少ない黎明期は財政中心の少数精鋭 チームで具体的な事業を対象に検討、拡大期はどの部にも属さない独立した組織 によりスピーディな意思決定の実施、安定期は公共施設等再配置室と営繕課を合 体して定常的に事業を実施。	b 行政組織内の問題
【課題4】PPP/PFIに必要なノウハウの構築をどのように行えばよいか	
PPP/PFIを積極的に実施している自治体では、外部のアドバイザーを上手く活用つ つ、行政職員自らもPPP/PFIに必要な知識を蓄積すべく、主体的に事業に取り組ん でいる。 例えば、事業スキームの構築に必要な法的知識や民間事業者とのコミュニケーショ ン等については、行政でのこれまでのノウハウ蓄積が活用できる。 専門的知見が必要となる各種公募・契約書類の作成、民間資金調達等に関するノ ウハウについては外部アドバイザーをうまく活用。	h ノウハウの確保
【課題5】関係者との合意をどのようにとればよいか	
PPP/PFIのメリットを説明するとともに、地元企業の参画や公共の技術承継等の PPP/PFIの課題に対して、対応策を示すことが重要。議会で多く指摘される課題に ついては先行事例での対策を上手く説明することにより合意形成に寄与。	d アカウンタビリティ

出所：国土交通省「PPP/PFI 推進における主体別の課題及び支援方策に関する検討業務」
に基づき、筆者にて作成

3 小括

以上のように、2つの調査結果を用いて検証することで、分析対象事業数の増加に留まら
ず、企画検討段階から完成、運営、中止あるいは終了(他のスキームへの移行)と事業段階
の増加、更にはこれまで主であった地方公共団体からの見地に留まらず、民間事業者、特に
地元企業の見地が加わることで、多面的な検証となり網羅性が確保された。その上で、各課
題は先行研究から抽出した9つに収束できることも確認できた。

従って、この9つの課題への類型化は妥当であると判断できる。そして、同類型化により
課題全体が体系的に整理され、俯瞰性も高まり、今後の対応策の考察を明瞭に実施できるよ
うになった。

なお、いずれにも分類可能な課題も散見されたが、実際は、重畳的になっていると解釈す
るのが妥当と思われる。ただし、9つの課題の妥当性と網羅性を検証し、次章以降の考察へ
と発展させていくという本章の目的に照らせば、この重複性に大きな問題は認められない。

第4章 課題に対する対応策の検証

本章では、前章にて妥当性と網羅性を確認した9つの課題に対する対応策を考察する。前章にて分析対象とした2つの調査結果は2017年に公表されたものであり、その後に国が対策を講じてきたものも多くある。それらを明らかにしながら、今なお対応が不足しているものの等を整理し、今後の検討事項を考察する。

1 9つの課題に対する国の主な対応策

9つの課題に対して、国が取り組んできた主な対応策は別表のようにまとめられる。(表6)

(1) a 事業実施の土壌づくり

官民間のコミュニケーション等である「a 事業実施の土壌づくり」については、PPP/PFI 地域プラットフォーム等の立ち上げにて推進されてきており、内閣府（2026c）によれば全国で57のプラットフォームが立ち上がっている（2026年4月1日時点）。特に、都道府県においては未設置が2道県（北海道、山形県）にまで広がっており、当該両道県へも2026年度中の設置を要請しているとのことである。この他、専門家派遣等も講じられている。

以上のことから、現在一定の対応策が完成するところであり成果を待つて過不足を評価するのが妥当と思われる。

(2) b 行政組織内の問題

部署異動に伴う引き継ぎや技術継承での問題など地方公共団体の庁内での人材に関する課題である。これには、質と量の二面があると思われるが、質に関しては重畳する「h ノウハウの確保」にて考察する。

（人材の質に関する対応策は後述のとおりに充実してきているが、）もう一方の量に関する対応策は手薄になっている。質に関する対応策で量の課題解決にも一定の効果は期待されるが、前述のアクションプランでも特記されているように近年地方公共団体の人手不足の問題が深刻になっていること、今後の地方公共団体での PPP の拡大に伴い PPP の小型化と数の増加、そして小規模な地方公共団体での推進に向けては、今後の注力が求められる。

(3) c インセンティブ

事業価値を高める誘因を民間事業者に与えるための仕組みとしている当課題では、民間事業者にとっての収益機会の拡大が求められる。ただし、収益事業に不慣れな地方公共団体に自ら企画させるのは困難とも思われる。従って、民間事業者から地方公共団体に提案させる民間提案制度は適確な対応策である。また、地域での PPP 拡大のためには地元企業の参入が重要であり、これを推進するローカル PFI も同様に適確な対応策と言える。

以上のように、既に適確な対応策が講じられており、成果評価が待たれる。

(表6) 地方公共団体でのPPP/PFIにおける課題と対応策

課題	現在、国により講じられている主な対応策	今後の検討事項
a 事業実施の土壌づくり	PPP/PFI地域プラットフォーム、専門家派遣(外部アドバイザー、PFI推進機構等)等	
b 行政組織内の問題	ガイドライン・マニュアル・手引き、PPP/PFI事例集、専門家派遣(外部アドバイザー、PFI推進機構等)、PPP/PFI投資促進タスクフォース、内閣府のワンストップ窓口制度等	職員の質に関する対応策は充実してきているが量に関しては手薄、小規模団体ではより深刻化
c インセンティブ	民間提案制度、ローカルPFI等	
d アカウンタビリティ	VFM、質の向上を目指したPFI事業の事後評価の推進等	庁内に留まらず、住民・議会へのアカウンタビリティが重要
e 地元コミュニティとの関係	ローカルPFI、PPP/PFI地域プラットフォーム等	
f 先進事例の水平展開	ガイドライン・マニュアル・手引き、PPP/PFI事例集、優秀事例表彰、PPP/PFI地域プラットフォーム、専門家派遣(外部アドバイザー、PFI推進機構)等	
g 財政的メリット	イコールフットイング、民間資金等活用事業調査費補助金、先導的官民連携支援(ただし、一般的なものは対象外)等	PPP導入検討時に関するものが主であり、実施費用の削減に関するものが少ない PPPを推進する根本的目的であり、今後とも改善への注力が最重要
h ノウハウの確保	ガイドライン・マニュアル・手引き、PPP/PFI事例集、専門家派遣(外部アドバイザー、PFI推進機構等)、PPP/PFI投資促進タスクフォース、内閣府のワンストップ窓口制度等	個別性が強くなる地域密着・小型案件ではより深刻化
i 指定管理者制度との競合	優先的検討規程策定要請と運用支援等	適正に選択されているのであれば問題ではない

出所:筆者にて作成

(4) d アカウンタビリティ

事業メリットとパフォーマンスの明瞭な説明能力の課題である「d アカウンタビリティ」では、PFI で必須とされる VFM 評価が果たしてきた貢献は大きい。これにより PFI の財政的メリットの有無が明確になり、関係者間での議論を客観的に進めることができるようになっていく。一方で、VFM 評価は、本来、定量的評価と定性的評価を内包したものであるが、費用負担額の取り込みは簡便であるものの公共サービスの質の向上といった定性的評価を取り込むのは難しい。国も「質の向上を目指した PFI 事業の事後評価の推進」により対応を進めているものの、未だ具体かつ有効な対応策の確立には至っていない。

加えて、前章で活用した調査結果においても、議会への説明、理解といった課題が複数確認されている。この対応策は議会向けに留まるものではなく、根本的には住民に対するアカウンタビリティの強化としても求められる。

(5) e 地元コミュニティとの関係

受託企業が全国企業となる傾向があることからのネガティブな印象は、PFI 導入当初より指摘されてきたことであり、近時においては地域経済循環という観点からも「e 地元コミュ

ニティとの関係」がより重要になっている。これについては、地元企業が参加する場合は必ずしも VFM を重視しなくともよいローカル PFI が導入され、また地元企業も参加する PPP/PFI 地域プラットフォームの進展により、一定の対応策が講じられている。

以上のように、既に適切な対応策が講じられている。

(6) f 先進事例の水平展開

先進事例の知見にアクセスすることが困難とされた「f 先進事例の水平展開」については、既にガイドライン、マニュアル、手引き、事例集といった資料公開が充実しており、PPP/PFI 地域プラットフォーム等を活用したセミナー等、多面的に情報共有されている。

従って、現在特段の検討事項は認められない。

(7) g 財政的メリット

財政的負担が縮小等の「g 財政的メリット」における課題解決は、PPP を導入する根本的目的の一つであり極めて重要である。国は、従来型手法に比し PFI が不利にならないようにイコールフットィングや、PPP を導入実施するにあたり地方公共団体での専門知識では対応できないものを補う、調査コンサルティング料を助成する民間資金等活用事業調査費補助金や、先導的官民連携支援を実施している。

以上のように、現在の対応策は PPP 導入検討時の初期費用に焦点を当てたものが主であり、PPP 事業の実施費用そのものの削減に取り組んだものではない。更に、PPP を推進する根本的目的という重要性も鑑みれば、今後とも改善への注力は必要である。

(8) h ノウハウの確保

地方公共団体に、複雑かつ新しい手法を理解し、実施する能力を確保させるという「h ノウハウの確保」は、国が従前より注力してきた課題である。実際、手引き等の情報共有、専門家派遣等にて手厚く対応策が講じられてきている。近時は、PPP/PFI 投資促進タスクフォースを発展的に再組成し、トップダウン型にて複雑な PPP の実行能力の向上を図っている。

一方で、今後の地方公共団体での PPP の拡大のためには、地域密着・小型案件が多くなると思われるが、これらの強くなる個別性に汎用型の情報発信、数度の専門家派遣にてどこまで対応できるかは疑問が残る。引き続きの対応策の強化が求められる。

(9) i 指定管理者制度との競合

最後に、「i 指定管理者制度との競合」について考察する。これは PFI の拡大に向けての課題ではあるが、適正に選考した結果として同制度を採用するのであれば PPP 全体の課題とはならない。

もともと、複雑ではあるものの、定量的・定性的効果を発現する可能性もある PFI、またはそれ以外の PPP 手法を十分に検討せずに安直に簡便な指定管理者制度を選択するのは問

題となる。ただし、これについては優先的検討規程策定要請と運用支援にて既に一定の対応はできていると考えられる。

2 今後の検討事項

以上9つの課題ごとに、現在、国により講じられている主な対応策を体系的に考察してきた。これにより、対応策に抜け落ちがないかの網羅性を確保した検証ともなった。結果、既に全ての課題について多くの対応策が抜け落ちなく企画実施されてきたことが確認される。この点、国による地方公共団体向け PPP 拡大支援策は適確に積み上げられてきていると評価できる。

一方で、未だ対応に不足が認められ、今後において追加検討が必要なものとしては、「b 行政組織内の問題」、「d アカウンタビリティ」、「g 財政的メリット」、「h ノウハウの確保」の4つを挙げることができる。

第5章 今後検討すべき対応策の方向性

前章にて、地方公共団体における PPP 拡大に向けた課題と同対応策を体系的に整理し、今後の検討事項を明らかにした。本章では、今後検討すべき対応策の方向性について考察する。

1 地方公共団体職員の人手不足への対応

前述のとおり「b 行政組織内の問題」については職員数の量の問題への対応が求められている。内閣府（2026b）による「PPP/PFI 推進アクションプラン（令和8年改定版）の概要」では、全市区町村の25.3%と4分の1以上にて技術系職員がおらず、47.4%が5人以下との技術者不足が指摘されている。また、地方公務員不足の将来推計にて、2045年の職員充足率は政令市等83.0%、市74.5%、町村64.6%といずれも悪化していく推計値を提示し、将来の人手不足の懸念も示している。（表7、8）

これに加えて、PPPを企画実施していく一般職員の数も不足しているのではないかとと思われる。全市区町村の一般行政職員数（2024年4月1日時点）は697,282人であり、うち福祉関係を除いた一般管理での職員数は383,752人に過ぎない。国にてほぼ類似の職種と思われる内閣官房「一般職国家公務員在職状況統計表」行政職俸給表（一）に分類される職員数は153,987人（2024年7月1日時点）であり、この2.5倍弱の職員で、1,741の全市区町村の行政サービスの一般管理を行っていることを鑑みれば、現状の市区町村職員には既に余裕が乏しいことが窺い知れる。なお、人口10万人当たりの職員数を単純算出すれば、一般管理を担うのは僅か310.0人で、公営企業等を含めても496.8人に留まる。（表9）

もともと、国と市区町村の業務内容は異なる上、福祉施設等のPPPを検討する際には市区町村の福祉関係の一般行政職員も企画実施に携わることもあり得ると思われる。しかし、今

後 PPP が拡大していくにつれ増加すると思われる、より小規模な地方公共団体での、あるいは地域密着・小型の事業の企画実施においては、業務負荷が現状に対し純増となるため、人手不足の問題はより深刻になっていくと思われる。

従って、人手不足は「b 行政組織内の問題」に留まらず「h ノウハウの確保」にも共通する問題であり、今後の対応策の充実が求められる。現在の対応策は、地方公共団体に対して PPP の情報提供が主であるが、PPP 事業の個別性が高まる中で各団体がそれぞれに地域唯一の特殊な PPP 事業に対応していくのは不効率でもある。今後においては、専門性が高く、一部地方公共団体の業務を代替するなど、事業実施にまで踏み込んだ協働と支援も求められる。このためには、PPP プロデューサー機能の強化が有効と思われる。中村（2025a）によれば、「PPP プロデューサーとは、複数・複雑な専門性が組み合わさった事業戦略策定時と事業組成時のプロジェクト形成支援に特化させた主体に、専門的ノウハウを集中的に蓄積させ、PPP に関する応用力の向上を図るものである。」

なお、国による対応策には、既にこの嚆矢となるものも見受けられる。専門家派遣として PFI 推進機構³は従前の支援より踏み込んだ伴走型支援を実施するとされており、より PPP プロデューサー機能に近いノウハウ支援と評価できる。加えて、この伴走型支援の一環にて、「地元事業者の提案を地域金融機関が支える地域自律型の推進体制を整備し、地域インフラを支える持続的な経済基盤を底上げ」することも示されているが、これはまさに PPP プロデューサーであり、今後の成果が注目される。

(表7)市区町村における技術系職員数 (表8)地方公務員不足の将来推計
(2024年4月1日時点)

技術系職員数	市区町村数	シェア	職員 充足率 (注)	政令市 中核市 特例市	市	町村
0人	440	25.3%	2030年	95.9%	89.0%	81.6%
1～2人	145	8.3%	2035年	92.4%	84.9%	76.6%
3～5人	241	13.8%	2040年	86.7%	78.8%	69.9%
6～10人	212	12.2%	2045年	83.0%	74.5%	64.6%
11人	703	40.4%				
合計	1,741	100.0%				

注：供給（地方公務員のなり手）/需要（同必要数）
出所：内閣府「PPP/PFIアクションプラン（令和8年改定版）の概要」
（表7原出典：総務省「地方公共団体定員管理調査結果」）
（表8原出典：日本総合研究所「地方公務員は足りているか」（2021））

(表9)市区町村の一般行政職員数(2024年4月1日時点)

職員数	総数	人口10万人 当たりの数
一般行政計(a+b)	697,282	563.2
一般管理(a)	383,752	310.0
福祉関係(b)	313,530	253.3
公営企業等会計(c)	231,284	186.8
福祉関係を除く職員数(a+c)	615,036	496.8
総合計(a+b+c)	928,566	750.0

出所：総務省「地方公共団体定員管理」に基づき、筆者にて作成

³ 株式会社民間資金等活用事業推進機構

2 二元代表制による慎重検討への対応

次に「d アカウンタビリティ」での検討事項を考察する。まずもって地方公共団体における国とは異なる自治の仕組みである、二元代表制による慎重検討という特徴を確認する。

江藤（2022）は、中央集権時代には地域経営にあたって執行を担う地方行政手法が重視されたが、地方分権により地域経営の自由度が高まり、地方行政を超えてさまざまな利害を調整し統合する地域経営手法、まさに合意形成と決定を担う地方政治の重要性が、意識された（筆者要約）と指摘している。これはまさに PPP での課題でもあるアカウンタビリティの重要性に当てはまる。

その上で、江藤は二元代表制の特徴と、今後進展していくべき方向性を以下のように考察している。

- ①「議会も首長も住民から直接選挙されるという意味で、正統性は対等であり、議会＝合議制、首長＝独任制といった特性をいかして切磋琢磨する（正当性の対等性、両者の特性の相違を踏まえた対立・競争）。」
- ②「政策過程において、議会や首長は権限が分有されていることにより、一方的な優位はありえず、相互作用によって地域経営は行われる（政策過程全体にわたって、政策をめぐる両者の競争）。」
- ③「住民は行政の客体以前に「自治の主体」であることを考慮すれば、住民は議会と首長を「統制」しなければならない。政策過程全体での住民による統制、いわば住民参加を行う。」

これを踏まえれば、今後の対応策の方向性には、住民による統制のために住民参加を促すこと、地方公共団体内での政策競争⁴による高度化に寄与することが重要となる。

また、前章にて指摘した VFM での定性的評価が困難という課題への対応と、ビジネスを担う民間事業者との協働であることから短いサイクルでの事業評価の実施も求められる。

現在の具体的動向の中でこれらニーズを満たすものの一つは、デジタル庁が推進する「地域幸福度 (Well-Being) 指標」である。デジタル庁によれば「市民の「幸福感 (Well-being)」と「暮らしやすさ」を数値化・可視化したもの」で、「住民へのアンケートから算出した主観指標と、オープンデータなどから自治体の「暮らしやすさ」を測定した客観指標を組み合わせで算出」される。各データは年 1 回更新され、市区町村別にネット上のダッシュボードにていつでも最新データを確認できる。更に VFM のように金額換算された評価に限定しない客観指標を用いること、加えて住民主観の評価も活用することから、定性的評価を取り込んだ「d アカウンタビリティ」の向上も期待できる。

次に、江藤は地方公共団体での政策競争による高度化に資するものとして PDCA サイクル

⁴ 地方自治法により、執行機関である首長（およびその補助機関である職員）に対し、議会は意志決定（条例制定や予算承認等）および行政の監視を行う議決機関と位置づけられている。この首長と議会という対等な 2 つの代表を、住民がそれぞれ別に選出する仕組みが二元代表制である。二元代表制の下では、補助機関に支えられた首長と議会とが、政策の立案や提言において競争する。

の改善を提示している。PDCA サイクルは計画（Plan）から開始されるため、行政計画に個別記載されるような大型公共事業との親和性が高く多くの地方公共団体にて採用されている。しかし、一サイクルの期間が長く、近時の外部環境の変化の速さへの対応や創造的な新しい取り組みには適さないとの課題も大きい。そこで注目されるものの一つは、OODA ループである。これは、Observation（観察）、Orientation（情勢判断）、Decision（意思決定）、Action（行動）により構成されるもので、一見 PDCA と似ているが、人の認知に基づく行動を分解したものであり、各ルートにフィードバックが複数組み込まれている点で、大きく異なる。そして、PDCA サイクルよりも短期間で一連のサイクルを回すことから、近時増加しているアジャイル型まちづくりでも用いられるようになってきている。なお、この OODA ループの活用には小規模な失敗を許容すること（逆を言えば、許容できる範囲に失敗を収めるための小規模化）も求められる。そして、地方公共団体も、住民や議会も、一定の失敗を予め受け入れることが必要となる。

3 地方交付税による効率化へのインセンティブ阻害での対応

最後に「g 財政的メリット」での検討事項について考察する。広く見れば財政的メリットとは、地方公共団体における PPP に取り組むインセンティブと捉えることもでき、同インセンティブが弱いことが「i 指定管理者制度との競合」にも繋がっていると思われる。

このインセンティブの弱さの原因の一つは事務作業負担の重さであるが、これへの対応策は「b 行政組織内の問題」、「h ノウハウの確保」にて検討済である。そしてもう一つとして、地方交付税による効率化へのインセンティブ阻害が挙げられる。

山下ら（2002）は、「地方交付税制度が、地方政府の費用最小化行動へのインセンティブを阻害していること」を実証的に明らかにした。更に、「中央政府に事後的な裁量性が存在する場合、政治的、あるいは公平性・効率性への配慮から中央政府が非効率な地方政府を事後的に救済せざるをえなくなる状況下においては、地方政府の財源不足を事後的に補てんするシステム（ソフトな予算制約）が確立される。」そして、「その補てんを事前に期待する地方政府には、事前に費用を削減するインセンティブ（自助努力）は無く、費用を削減するという努力は阻害される。」と指摘している。

「i 指定管理者制度との競合」では、先述のとおり優先的検討規程策定要請等にて半ば強制的な解決が図られているものの、今のところ同要請は 5 万人未満の地方公共団体は対象から除外されており、何よりも強制的な検討よりも、合理的かつ積極的な検討の方が PPP 事業は拡大していくものと思われる。

従って、財政的メリットという PPP 導入の合理性かつ根本的インセンティブを確保しやすくすることが強く求められる。

具体の対応策として注目されるのは、PPP を組成するために追加発生するストラクチャー組成コストや、リスクプレミアムに基づく金利コスト等のファイナンスコストを削減することである。ストラクチャー組成コストには、専門的ノウハウに基づくコンサルティング料

等も含まれ、この削減には規模の経済の追求が有効なアプローチでもあり、それを実現するものが既に考察した PPP プロデューサーでもある。また、ファイナンスコストの削減では理論的にはリスク量を圧縮するか、非金銭的なものも活用したリターンの増大等が考えられる。これについては、既にダイレクトコネクティング（中村（2025b））、STO やデジタル地域通貨等のフィンテックの応用（中村（2025c））等の先行研究も積み上がっており、今後の実践応用に期待が集まっている。

4 小括

以上のように、「b 行政組織内の問題」と「h ノウハウの確保」における検討においては、地方公共団体における人手不足を踏まえた対応策が必要であり、一部業務代替など事業実施にも踏み込んだ専門的支援が求められる。これには、PPP プロデューサー機能の強化が有効と思われる。同時に、この方向での対応策の強化は、PFI 推進機構の伴走型支援や PPP における地域金融機関を中核とした地域自律型の推進体制整備と、国も取り組み始めている。

「d アカウンタビリティ」での対応策の強化では、地方公共団体における二元代表制による慎重検討を踏まえ、住民参加を促すこと、地方公共団体内での政策競争の高度化に資することの2点が重要である。加えて、VFM の課題となっている定性的評価の取り込み、そして速度と頻度の確保も求められる。従って、デジタル庁「地域幸福度 (Well-Being) 指標」と、近時広がりつつある OODA ループの活用が有効と思われる。

最後に、地方公共団体には地方交付税による効率化へのインセンティブ阻害もあるため、「g 財政的メリット」という根本的なインセンティブを確保しやすくすることは特に重要となる。これを実現させるためには、PPP プロデューサー機能によるストラクチャー組成コストの削減に加え、ダイレクトコネクティングや STO 等のフィンテックを応用したファイナンスコストの削減が考えられる。（表 10）

（表10）今後検討すべき対応策の方向性

b 行政組織内の問題・h ノウハウの確保			
追加検討すべき要素		有効な対応策の方向性	具体案
地方公共団体職員の人手不足 ・質に留まらず、量も不足 ・今後の企画実施においては、現状以上に逼迫懸念		・高い専門性に基づく、一部地方公共団体業務の代替等の協働と支援	・PPPプロデューサー機能の拡充 (PFI推進機構の伴走型支援) (地域金融機関を中核とした地域自律型推進体制)
d アカウンタビリティ			
二元代表制による慎重検討 ・住民が議会と首長それぞれに代表性を付与 ・議会と首長がそれぞれ正当かつ対等 VFM評価の限界(定性的評価が困難) 短いサイクルでの事業評価		・住民参加の促進 ・地方公共団体内での政策競争による高度化 ・定性的評価の取り込み ・速度と頻度の確保	・地域幸福度(Well-being)指標の活用 ・OODAループの活用 (小規模な失敗の許容)
g 財政的メリット(・i指定管理者制度との競合)			
地方交付税による効率化へのインセンティブ阻害 ・地方公共団体に財政効率化等を促進する合理性が希薄 根本的インセンティブとしてより容易な確保		・ストラクチャー組成コストの縮小 ・ファイナンスコストの縮小	・PPPプロデューサー機能の拡充 ・ダイレクトコネクティングやフィンテック等の応用

出所:筆者にて作成

第6章 意思決定プロセスからみた一連としての課題の再整理

最後に、補論として、地方公共団体における PPP の実施での意思決定プロセスにおいて、各課題がどのように連携し、位置づけられるのかをモデルを用いて考察し、課題の体系的整理を補強する。

1 モデルの選択

地方公共団体において多くの政策選択肢の中から PPP、更にその内の特定の手法を選択するという意思決定は、マーケティングにおける消費者の購買行動と類似している。従って、一般的に用いられている購買行動モデルを活用する。

同モデルの一つである AIDCA モデルは、消費者が商品を認知してから購入に至る心理プロセスを分解したものである。具体的には、A (Attention: 認知・注意)、I (Interest: 関心・興味)、D (Desire: 欲求)、C (Conviction: 確信)、A (Action: 行動) の5段階に分類し、段階ごとのマーケティング戦略を体系的かつ網羅的に実施することを目的として活用される。特徴的な点は、C (Conviction: 確信) が設けられていることで、高額・慎重検討商品での分析に適している。

この慎重検討という要素は、地方公共団体が適正な政策を実施していく上でも求められるものであり、本考察においてもこの AIDCA モデルを採用する。

2 各意思決定プロセスでの課題

AIDCA モデルに基づけば、以下のように整理できる。(図1)

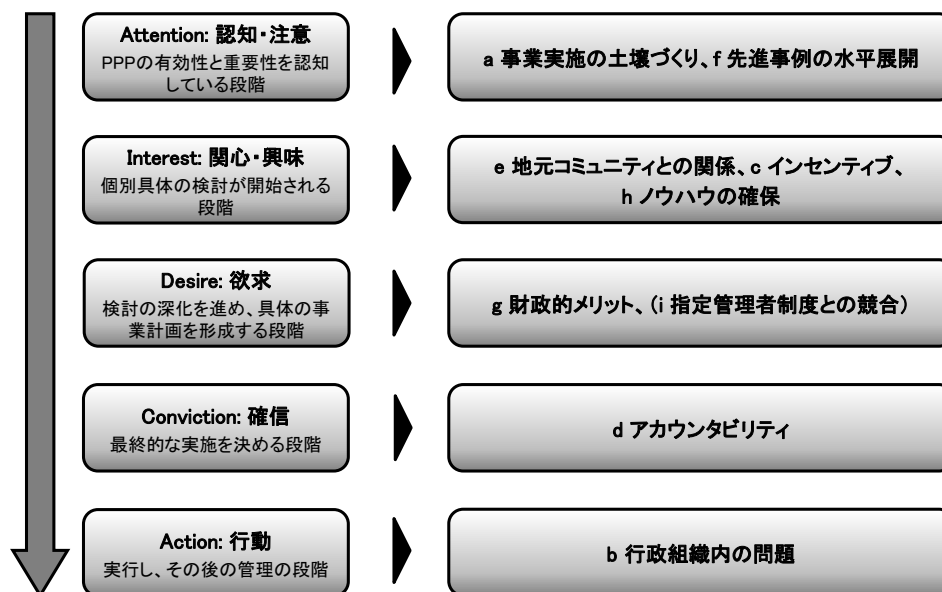
A (Attention: 認知・注意): PPP の有効性と重要性を認知している段階。一般的な知識としての理解を深めておくことが必要である。このためには「a 事業実施の土壌づくり」と「f 先進事例の水平展開」が重要となる。

I (Interest: 関心・興味): 個別具体の検討が開始される段階。このためには、専門的知識の修得と、実際の事業を企画実行する PPP プレーヤーを招集する必要がある。このためには、「e 地元コミュニティとの関係」と民間事業者における「c インセンティブ」、そして全体を推進していくための「h ノウハウの確保」が重要となる。

D (Desire: 欲求): 検討の深化を進め、具体の事業計画を形成する段階。前段階の要素を維持しながら、更なる強化を図る。このためには、地方公共団体におけるインセンティブとなる「g 財政的メリット」が重要となる。また、PPP 全体の課題ではないが「i 指定管理者制度との競合」を最終的に整理するのもこの段階となる。

C (Conviction: 確信): 最終的な実施を決める段階。庁内に留まらず、住民・議会の理解を得る必要がある。このためには、「d アカウンタビリティ」が必須となる。

(図1) AIDCAモデルに基づく各意思決定プロセスでの課題



出所:筆者にて作成

A (Action: 行動): 実行し、その後の管理の段階。地方公共団体内での継続的な取り組みが必要となる。このためには、「b 行政組織内の問題」が重要となる。

なお、繰り返しとなるが、上記は一つのモデル分析であり、必ずこのモデルになるというものではない。各課題がどのように繋がっているのかを体系的に整理するために補論として考察した。

第7章 結論

1 結論

本研究では、地方公共団体に焦点を絞り、PPP 拡大に向けた課題を体系的に整理し、課題ごとに講じられている国の対応策を検証、もって対応策が講じられていない、あるいは不足しているものを明らかにした。その上で、地方公共団体における PPP 拡大のために今後追加で求められる対応策の方向性を考察した。

先行研究に基づき、地方公共団体の PPP 拡大に向けた課題には、「a 事業実施の土壌づくり」、「b 行政組織内の問題」、「c インセンティブ」、「d アカウンタビリティ」、「e 地元コミュニティとの関係」、「f 先進事例の水平展開」、「g 財政的メリット」、「h ノウハウの確保」、「i 指定管理者制度との競合」の9つがあると整理できた。

次に、この9つの課題が妥当であるのか、網羅できているのかを考察した。調査対象事業

の数と実施段階の増加、更に地方公共団体のみならず地元企業の観点からの課題でも検証するため、総務省と国土交通省が実施公表した2つの調査結果に9つの課題を当てはめた。結果、全ての課題が9つに収束され、この9課題の類型としての妥当性と網羅性が確認された。

更に、9つの課題ごとに、国により講じられている主な対応策を分析したところ、既に全てについて様々な対応策が適確に積み上げられていると評価できた。同時に、「b 行政組織内の問題」、「d アカウンタビリティ」、「g 財政的メリット」、「h ノウハウの確保」の4つについては、未だ対応不足も認められ、補強の検討が必要であることを明らかにした。

最後に、この4つの課題において、今後検討すべき対応策の方向性について考察した。第一に、「b 行政組織内の問題」と「h ノウハウの確保」を補強する対策として、地方公共団体における人手不足を踏まえ、一部業務代替など事業実施にも踏み込んだ専門的支援という方向性を示した。そして、PPP プロデューサー機能の強化が有効と思われた。第二に、「d アカウンタビリティ」を補強するものとして、地方公共団体における二元代表制による慎重検討を踏まえ、住民参加を促すこと、地方公共団体内での政策競争の高度化に資することの2つ、加えて、定性的評価の取り込みと、速度と頻度の確保の合計4つの方向性を示した。具体的には、デジタル庁「地域幸福度 (Well-Being) 指標」と、OODA ループの活用が有効と思われた。第三に、地方公共団体における地方交付税による効率化へのインセンティブ阻害を踏まえ、特に重要となる「g 財政的メリット」においては、PPP プロデューサー機能によるストラクチャー組成コストの削減に加え、ダイレクトコネクティングやフィンテック等を応用したファイナンスコストの削減という方向性を示した。

2 今後の課題

本研究は、地方公共団体における PPP 拡大に向け、課題と現在の対応策を体系的に整理し、その上で今後において追加すべき対応策の方向性を検討したものである。結果、9つの課題に類型化可能であること、うち4つの課題においては対応策が不足していることを明らかにした。更にこの4つの課題については、今後の方向性を示し、具体の対応策も提示した。一方で、当該対応策で実際に課題解決が図れるのかの検証には至っていない。また、実施に向けた具体の設計も考察していない。この2点を次なる課題として結語とする。

【参考文献】

- 江藤俊昭（2022）「地方自治における二元的代表制＝機関競争主義」、『大正大学公共政策学会年報 No. 2』 P3-16
- 大西正光、鈴木文彦、長南政宏、坪井薫正、町田裕彦、北詰恵一（2023）「地方自治体における官民連携の適用動機と課題」、『土木学会論文集 Vol. 79, No. 23』 P1-7
- 国土交通省（2017）「PPP/PFI 推進における主体別の課題及び支援方策に関する検討業務報告書」
- 総務省（2017）「地方公共団体における PFI 手法導入による課題とその対処方法に関する事例研究調査報告書」
- 総務省「令和 6 年地方公共団体定員管理調査」
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/index_00005.html
[アクセス日：2026 年 8 月 18 日]
- デジタル庁 「地域幸福度（Well-Being）指標」 <https://well-being.digital.go.jp/>
[アクセス日：2026 年 8 月 18 日]
- 内閣官房「一般職国家公務員在職状況統計表（令和 06 年 7 月 1 日現在）」
https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00000002&result_page=1
[アクセス日：2026 年 8 月 18 日]
- 内閣府（2025）「PPP/PFI の現状と課題」
- 内閣府（2026a）「PPP/PFI 推進アクションプラン（令和 8 年改定版）」
- 内閣府（2026b）「PPP/PFI 推進アクションプラン（令和 8 年改定版）の概要」
- 内閣府（2026c）「PPP/PFI の概論と動向」
- 中村郁博（2025a）「スモールコンセプションとローカル PFI も内包するスモールスケール PPP の進展に向けた PPP に係る主体に関する一考察」、『東洋大学 PPP 研究センター紀要 第 20 号』 P1-20
- 中村郁博（2025b）「PPP における、公益性の純化によるリスクの圧縮とダイレクトコネクティングによるリターンの多様化に関する一考察」、『東洋大学国際 PPP 研究所紀要 第 1 号』 P1-17
- 中村郁博（2025c）「ファイナンスコストから見た PPP 手法とフィンテックの応用可能性に関する一考察」、『東洋大学国際 PPP 研究所紀要 第 1 号』 P1-21
- 中村郁博（2026）「地方公共団体における PPP/PFI 事業への取り組み状況に関する一考察」、『東洋大学国際 PPP 研究所紀要 第 3 号』 P1-13
- 山下耕治、赤井伸郎、佐藤主光（2002）「地方交付税制度に潜むインセンティブ効果」、『財務省財務総合政策研究所フィナンシャル・レビュー2002 年 2 月号』 P120-145

【英語要約】

Diversifying PPPs (6)

A Study on Challenges and Countermeasures for Expanding PPP/PFI
in Local Governments
～ Systematic Organization of Challenges and Future Directions ～

Fumihiro NAKAMURA

Professor

Course of Public-Private Partnership, Graduate School of Economics,
TOYO UNIVERSITY

This study systematically categorizes the challenges local governments (LGs) face in expanding Public-Private Partnerships (PPPs), examines the countermeasures implemented by the national government for each challenge, and identifies areas where such measures are insufficient.

The challenges LGs face regarding PPP expansion can be summarized into nine categories: (a) laying the groundwork for project implementation; (b) issues within the administrative organization; (c) incentives; (d) accountability; (e) relationships with local communities; (f) horizontal deployment of advanced case studies; (g) financial benefits; (h) securing know-how; and (i) competition with the Designated Administrator System.

An analysis and classification of the primary national-level countermeasures for these nine challenges revealed that a wide range of measures has already been meticulously developed for all of them. However, the study also identified that four specific areas – (b) issues within the administrative organization; (d) accountability; (g) financial benefits; and (h) securing know-how – still lack adequate measures, indicating a need to consider further reinforcement.

Finally, the study outlines a direction for future action: addressing labor shortages; fostering resident participation and enhancing policy sophistication within the context of the dual-representation system; and strengthening financial benefits while accounting for how the Local Allocation Tax system can inadvertently disincentivize efficiency.