

PFI、指定管理者制度から SIB へ ～ PPP 手法の新展開～

かみやま かずみ
神山 和美

株式会社日本経済研究所 執行役員 総務本部 経営企画部長 兼 地域本部 副本部長

1. はじめに

我が国では、地域社会が抱える課題を地域社会の協働によって解決する手段として、PPP/PFI が発展してきた。1999年7月のPFI法施行以降、2003年の地方自治法改正による「指定管理者制度」、2011年のPFI法改正による「公共施設等運営事業」等制度的な整備も行われ、地域において多数の実績を積み重ねてきている¹。

さらに近年では、新たな民間活用 SIB (Social Impact Bond) の導入が始まった。SIB は、民間が、社会的貢献意思が高い投資家から調達した資金をもとに、予防的サービスを提供することによって、地域の課題を解決しようとするものであり、その特徴は図表1の通りである。

SIB は、世界初の案件である英国のピーターバラ

刑務所 (HMP Peterborough) の受刑者を対象とした再犯防止プログラムの実施 (2010年～2015年) 以降、図表2の通り多くの分野に導入が進んだ。Brookings Institution (2019)²によれば、世界における実施件数は、2018年1月現在134件に上る。近年のESG投資³への関心の高まりも、SIBへの投資を後押ししているといえよう。

我が国におけるSIBは、2015年度からパイロット事業が始まり、2017年度には八王子市の大腸がん健診受診率向上事業、神戸市の糖尿病性腎症重症化等予防事業が実施されたところである。PFIや公共施設等運営事業が、海外の制度を参考に導入され、我が国の実状に合わせて発展してきたように、SIBも地域の課題を解決する有効な手段として活用される可能性がある。

本稿は、SIBと既存のPPP/PFI (PFI、指定管

図表1 SIBの特徴

| 項目 | | 特徴 |
|-----------|------|---|
| 制度の性格 | 導入目的 | <ul style="list-style-type: none"> ●課題を抱える個人への直接アプローチによる社会的課題の解決 ●サービスが実施されず、将来に社会的課題が顕在化した場合に、公共がその解決のため負担するであろう財政コストの削減 |
| | 民間活用 | <ul style="list-style-type: none"> ●公共の予算化が難しい領域 (予防的サービス) における民間資金・民間ノウハウの活用 |
| 事業スキーム | | <ul style="list-style-type: none"> ●社会的貢献意思が高い投資家への成果払い (Payment by Results) ●中間支援組織によるコーディネート |
| パフォーマンス評価 | | <ul style="list-style-type: none"> ●独立した第三者評価機関による客観的評価 ●社会的アウトカムで評価 |

¹ 内閣府「PFIの現状について」(2019年)によれば、PFIで実施方針を公表した事業(公共施設等運営事業を含む)は累計で740件(2019年3月31日現在)、総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」(2019年)によれば、指定管理者導入施設は76,268施設(2018年4月1日現在)である。

² Brookings Institution (2019), Brookings Impact Bonds Snapshot - January 1, 2019

³ ESG投資とは、環境(Environment)・社会(Social)・企業統治(Governance)に配慮している企業を重視・選別して行う投資である。



【神山和美氏のプロフィール】

1987年(財)日本経済研究所入所、(株)日本経済研究所 社会インフラ本部長、(御)鉄道・運輸機構 理事を経て、2019年10月から現職。専門分野は公共財、公民連携。国・地方公共団体のPPP／PFIにかかる制度設計、アドバイザー案件を担当する傍ら、地方公共団体の行政改革、公民連携等にかかる委員会の委員を歴任。中央大学経済学部非常勤講師、博士（経済学）。

図表2 SIBの導入分野

| 分野 | 件数 |
|---------|-----|
| 社会福祉 | 47 |
| 就労支援 | 45 |
| 健康 | 19 |
| 教育 | 12 |
| 受刑者再犯防止 | 9 |
| 環境と農業 | 2 |
| 合計 | 134 |

(資料) Brookings Institution (2019)

理者制度、公共施設等運営事業)とを、制度としての性格(導入目的・民間活用)、事業スキーム、民間のパフォーマンスの評価方法の観点から比較することにより、SIBの特徴を明らかとしようとするものである。

以下の「2. SIBと既存のPPP/PFIとの比較」の(1)SIBでは、まずSIBの特徴を既存のPPP/PFIと比較し、その詳細を示す。続いて、(2)PFIではその概略を説明し、(3)指定管理者制度、(4)公共施設等運営事業では主にPFIと比較した場合の特徴等を整理する。最後に「3. まとめ」において、本稿を総括する。

2. SIBと既存のPPP/PFIとの比較

(1) SIB

SIBは、我が国において導入の歴史が浅いため、まず、世界初の案件であるピーターバラ刑務所案件の内容を紹介し、その後、制度の性格等を説明する。

①ピーターバラ刑務所の若年短期受刑者を対象とした再犯防止プログラム

ピーターバラ刑務所案件は、刑期が終了した出所

者の再犯の減少を目的として、同刑務所で12カ月未満の刑に服している3,000人の若年男性受刑者を対象に民間が再犯防止教育を行うものであり、2010年8月に開始された。本案件の関係者は、図表3の通りである。

図表3 ピーターバラ刑務所の再犯防止プログラムの関係者

| 役割 | 名称 |
|------------|--|
| 公共 | Ministry of Justice (法務省) |
| 中間支援組織 | Social Impact Partnership LLP |
| サービスプロバイダー | St Giles Trust, Sova, Mind, Ormiston, John Laing, YMCA, TTG Training CIC |
| 投資家 | Big Lottery Fund と外部投資家 |
| 第三者評価機関 | RAND Europe |

(資料) Ministry of Justice (2015)⁴

成果の評価指標は、出所から12カ月間の再犯率であり、全国の同様のグループの再犯率との比較により、成果が測定される。具体的には、12カ月未満の刑に服した3,000人の受刑者の3コホートについて、各々再犯率を10%削減、または3コホート合計で7.5%削減すれば、投資家は支払を受けることができる。

本プロジェクトは、当初の計画では8年間のプログラムであったが、政府の制度改革により中断され、実施期間も5年間に短縮された。成果の測定結果は、コホート1が8.4%の削減率であり、目標の10%を下回ることとなった。2コホートの評価は未完のままである。

⁴ Ministry of Justice (2015), The payment by results Social Impact Bond pilot at HMP Peterborough: final process evaluation report

②制度の性格

1) 導入目的

SIBの導入目的は、i) 課題を抱える個人に直接アプローチすることにより、社会的課題を解決すること、ii) 仮に、そのサービスが実施されず、将来に社会的課題が顕在化した場合に、公共がその解決のため負担するであろう財政コストを削減することにある。

サービスの提供対象に焦点を当てると、SIBでは、英国のピーターバラ刑務所案件のように、サービス対象を特定する場合に「施設」の概念が入る案件もあるが、サービスの提供対象は、個人の属性によって規定される。

一方、既存のPPP/PFIは、基本的に公共施設等の利用者を対象にサービスを提供することから、サービスの提供対象は、利用する公共施設等によって規定される。

このサービスの提供対象の規定の違いは、これまでのSIBでは、民間が提供するサービスにハード（施設）の維持管理が含まれず、ソフトの業務のみであるのに対して、既存のPPP/PFIでは、手法によってハードの整備の有無の違いはあるものの、ハードの維持管理を含むという違いに繋がっているものと考えられる。

2) 民間活用

SIBは、成果払い（Payment-by-Results）に基づく契約により、社会的貢献意思の高い投資家から資金を調達し、民間の社会的アウトカムを向上させる予防的な活動により生じた成果に応じて、投資家に報酬を支払うものである。

SIBにおける民間活用を、既存のPPP/PFIと比較すると、SIBの特徴は、将来発生が予想される課

題に対する予防的活動という、これまで公共が予算化できなかった新たなサービスの提供に、民間資金・民間ノウハウを活用する点にある。予防的サービスは実施の効果が不透明であること等から、公共が直接関与するには予算が付きにくい領域である。そこに、民間資金の導入を図り、民間サービスの成果が出た場合のみ、投資家に報酬を払うというスキームをとることで、公共は効果が出ない場合の経済リスク等を回避し、民間に移転している。

既存のPPP/PFIが財政制約、利用者サービスの向上等の公共が直面する課題に対応するため、従来公共が担ってきた分野の民間開放を通じて民間ノウハウを活用する手法であることを考えれば、こうした特徴を有するSIBは、新たな民間活用のあり方を示すものといえよう。なお、既存のPPP/PFIが、単に民間が公共を代替する以上の効果を上げたことはいうまでもない。

Social Finance (2016)⁵によれば、SIBは図表4に示す状況において有効とされる。

図表4 SIBの導入が有効な状況

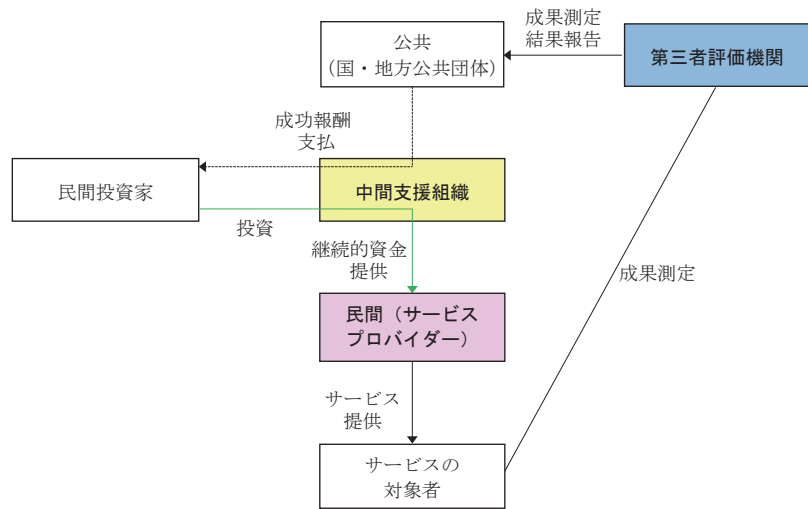
- サービスの対象者が明確であり、その対象者層が複雑で複数の管轄省に渡る課題を抱え、個々人の状況に応じた介入が必要であること
- 既存の支援ではアウトカムが得られていないこと
- その問題に取り組まないと高い経済的・政策的コストが社会に発生すること
- 新しい、またはエビデンスの蓄積があるプログラムであり、イノベーションと実行リスクが想定され、リスク資本を供給する外部の投資を使うことに便益がある
- 効果的なサービスを供給できるセクターがあるが、アウトカムが本当に得られるかについて不透明な要素がある

③事業スキーム

SIBは、関係者が多く、そのスキームは複雑である。これは既存のPPP/PFIと共通するが、SIBの

⁵ Social Finance (2016) Social Impact Bonds- The Early Years, Social Finance

図表5 SIBの事業スキーム



関係者の特徴は、中間支援組織（intermediary）と第三者評価機関の存在である。

中間支援組織は、公共、サービスプロバイダー、民間投資家、第三者評価機関をコーディネートする役割を担う。SIBの構造は複雑なので、中間支援組織による適切なマネジメントが成功の鍵となる。英国における中間支援組織は、コンサルティング、シンクタンク、金融等の多様な分野から、

1つ以上の専門性で構成された組織であり、チャリティなどの非営利組織、社会的企業、民間企業等の組織形態をとる。我が国の先進的なSIB案件においても、基本的に同様の性格を有する組織が中間支援組織として機能している⁶。

第三者評価機関は、独立した機関であり、プロジェクトの成果の改善状況を評価し、民間投資家へ報酬を支払うか否かを正確に計算する役割を担う。第三者評価機関は、SIBの1つの特徴である成果払い（Payment by Results）に欠かせない重要な機関である。

成功報酬は、サービスが行われなかった場合において、将来的に公共がその解決のために負担するであろう財政コストを考慮して設定される。

SIBにおける成果払い（Payment by Results）は、PFIにおける業績連動支払い（Availability-based Payment）と、民間が提供するサービスの評価によって支払額が変化するという意味で共通する。しかし、SIBの成果払いにおいては、成果が出ない場合に報酬を支払わないという点で、PFIの業

績連動支払いと比較して、民間にとってより厳しいスキームといえる。

事業期間は、平均で52カ月間＝約4.3年とされ、PFIと比較すると1/5～1/3程度である。また、プロジェクト開始時の資金調達規模は、平均で374万ドル⁷（1ドル＝110円換算で4億円強）である。施設の整備を伴わないこと、事業期間が短期であることから、PFIと比較して総じて小規模となっている。

SIBの事業スキームは、既存のPPP/PFIと同様に複雑であるため、相当な取引コストがかかる。この取引コストがSIBの事業規模や財政削減規模と見合わないケースがあること、成果払い（Payment by Results）は投資家にとってのリスクが大きいこと等が、SIBを推進するうえでの事業スキームの課題といえる。

④パフォーマンスの評価

SIBにおいては、独立した第三者評価機関が、民間が提供するサービスの結果生じたアウトカムが、計画段階において公共が予め設定した評価指標の目標を達成したか否かで民間のパフォーマンスを評価

⁶ 八王子市大腸がん健診受診率向上事業の中間支援組織は、ケイスリー株式会社、神戸市糖尿病性腎症重症化等予防事業の中間支援組織は、公益財団法人日本財団である。

⁷ Brookings Institution（2019）

する。1) 独立した第三者機関による客観的評価、
2) アウトカムによる評価がSIBの特徴である。

1) 評価機関について、既存のPPP/PFIでは、公共モニタリング、民間によるセルフモニタリングが主となり、専門的知識が必要な財務状況の分析等が必要な場合に限って、外部機関に委託する、あるいは第三者委員会等が設置されるのが一般的である。一方、SIBでは独立した第三者評価機関が必ず存在する。これは、成果の測定において公正や客観性が強く求められるためと考えられる。

2) 評価方法について、既存のPPP/PFIでは、民間が提供するサービスのパフォーマンスが、基本的にアウトプットで示される公共の要求水準に基づいて評価される。この評価方法は、仕様規定（インプット）が採用されている従来方式と比較すれば画期的であったが、SIBはさらに進んだパフォーマンスの評価方法を採用しているといえよう。

(2) PFI

①制度の性格

PFIは、これまで公共が単年度発注、個別発注により担ってきた公共施設等の設計、建設、維持管理、運營業務を一括して民間に委ね、民間資金・ノウハウ等の活用により、公共サービスの向上を図るものである。その事業分野は、これまで本シリーズで紹介してきた通り、教育と文化、まちづくり、健康と環境、庁舎と宿舎等幅広い。

民間ノウハウの有効活用という点からは、運營業務に重点を置く

ことが期待され、実際に刑務所等運營業務に重点を置いた事業もみられる。しかし、しばしば「箱モノPFI」と呼ばれるように、我が国のPFI事業の大半は、施設の整備、維持管理が中心であり、財政制約のもとで、公共施設等にかかる財政負担を軽減し、必要な整備を効率的に進めることを目的として活用されてきた側面が強いといえよう。

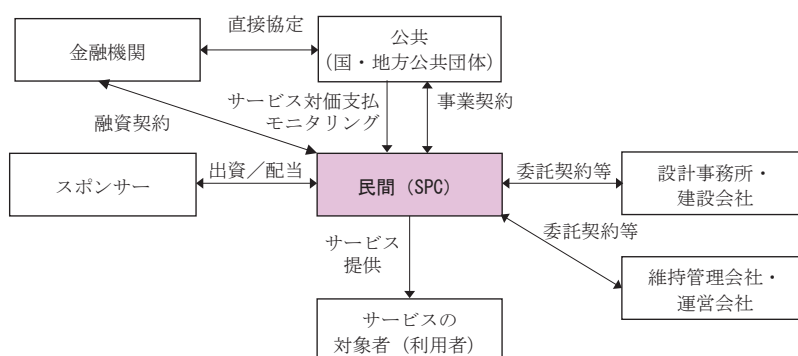
②事業スキーム

PFIの事業類型には、サービス購入型、独立採算型、およびその混合型が、事業方式には、BOT、BTO等があり、事業期間については、国が債務負担行為を設定する場合のみ30年以内という定めがあるが、我が国の公共・民間ともにリスク回避的な思考等からか、サービス購入型、BTO方式、事業期間10～15年という事業スキームを採用する事業が多い。サービス購入型（BTO方式）を念頭に置くと、SPCの収益は、公共からのサービス対価の割賦払いによって支えられ、これにより投資回収を図る。その事業規模は、1件あたり80億円超⁸と推定される。

③パフォーマンスの評価

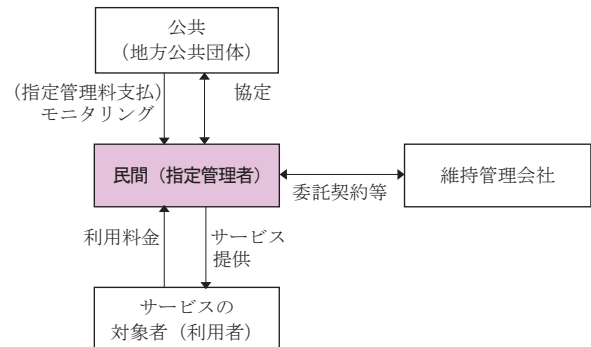
公共の要求水準は、原則として性能規定（アウト

図表6 PFIの事業スキーム



⁸ 内閣府「PFIの現状について」（2019年9月）において、PFI（公共施設等運營業務を含む）について実施方針を公表した事業が累計で740件、契約金額は62,361億円（公共施設等運營業務を含まない）であることから推定したもの

図表7 指定管理者制度の事業スキーム



プット)で示される。公共がサービスの水準を業務要求水準書として規定し、具体的な仕様は民間が個別に提案する。この性能発注により、民間の創意工夫が発揮される。

公共からのサービス対価は、公共のモニタリング、民間のセルフモニタリングにより、民間が提供するサービス水準が公共の要求水準等を満たさない場合には、その状況に応じてサービス対価が変動する業績連動支払い(Availability-based Payment)の考え方が採用されている。

なお、モニタリングの実施にあたって、公共が専門的知識を有する外部有識者等を入れたモニタリング委員会等を設置しているケースもある。

(3) 指定管理者制度

①制度の性格

指定管理者制度は、これまで公共や公共団体等に限られてきた「公の施設」の管理権限を民間に委任することによって、民間ノウハウの活用により公共サービスの向上を図るものである。

公の施設は、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設と定義され、PFIの導入対象となる公共施設等と多くが重複するが、例えば、事務庁舎、公務員宿舎等は住民の利用に供することを目的としないので対象外である。

②事業スキーム

PFIと比較した場合の事業スキームの特徴は、

1) 民間(指定管理者)が施設の利用者から収受する利用料金の収受・設定、施設の使用許可を行えること、2) 民間は利用料金収入等で投資回収を図ること、3) 事業期間について特段の定めはないものの、3～5年の比較的短期の事業が多いことである。

1) 指定管理者が行い得る業務範囲は、指定管理者制度のみならず、PFIにも影響を与える。「公の施設」を対象とするPFI事業で、民間が利用料金

の収受、設定、施設の使用許可を行うには、SPCを指定管理者として指定することが必要となる。一方、「公の施設」を対象とする公共施設等運営事業については、基本的に各施設に関連する関係府省から示されたガイドラインや通知等により、指定管理者制度の併用の必要性を規定しており、例えば、空港、上水道、下水道では併用の必要性はないとしている。

2) 投資回収の手段については、施設の性格により、利用料金のみ、指定管理料のみ、指定管理料と利用料金の両方の事業がある。なお、利用料金は、条例で定める額の範囲内で、指定管理者が地方公共団体の承認を得て定める。

3) 事業期間が短いことについては、指定管理者の立場が安定せず、長期的な視野からの運営が難しいという意見があるが、公共にとって導入しやすい、民間の競争原理が常に働く状態であれば施設運営の活性化に繋がるなどのメリットもあると考えられる。

施設の整備を伴わないこと、事業期間が短いことから、事業規模はPFIと比較して小規模なものが多い。

③パフォーマンスの評価

指定管理者制度においても、PFI同様、公共の要求水準が、原則として性能規定(アウトプット)で示され、そして、公共が直接行うモニタリング、民間のセルフモニタリングにより、指定管理者が提供

するサービス水準が評価される。

総務省（2019）⁹によれば、2018年4月1日現在、指定管理者の評価について、専門的知見を有する外部有識者等の視点を導入している施設の割合は3割弱である。

(4) 公共施設等運営事業

①制度の性格

公共施設等運営事業は、従来、公共が運営等を担っていた公共施設等のうち、利用料金を徴収する施設の運営を民間が担うことにより、公共サービスの向上に加え、公共施設等の収入の最大化・費用の最小化を図るものである。

公共施設等運営事業の適用分野については、2019年11月11日現在、マーケットサウンディング、デューデリジェンス等のプロセスの事業も含め、図表8の通りであり、交通インフラが多い。

図表8 公共施設等運営事業の適用分野

| 分野 | 件数 |
|----------------|----|
| 空港 | 12 |
| 水道 | 3 |
| 下水道 | 3 |
| 道路 | 1 |
| 文教施設 | 3 |
| クルーズ船向け旅客ターミナル | 1 |
| MICE施設 | 3 |
| 公営水力発電 | 1 |
| 工業用水道 | 5 |
| その他の施設 | 4 |
| 合計 | 36 |

（資料）内閣府民間資金等活用事業推進室（2019）¹⁰より作成。

（注）空港については、北海道内7空港を対象とした事業を1件として扱っている。

②事業スキーム

PFIと比較した場合の事業スキームの特徴は、

1) 民間（運営権者）が公共施設等の利用料金の設定・収受が可能であること、2) 運営権対価の回収を基本的に利用料金収入で図ること、3) 事業期間が30年以上など長期に渡る事業が多いこと等である。

1) 公共施設等の利用料金の設定・収受が可能であることは、指定管理者制度と同様であるが、公共施設等運営事業では、運営権者が利用料金を管理者等への届け出を経て定めることができ、地方公共団体の承認を要しないという地方自治法の特例制度を利用することが可能である。

2) 投資回収方法について、独立採算では成立しない事業等では、利用料金に加えて、公共から支払われるサービス対価で投資回収を図る事業もある（混合型）。収入規模によるものの、利用料金収入のみで投資回収を図る事業の例として空港が、混合型の例として下水道があげられる。

3) 事業期間が長期であることは、民間が安定した立場で投資を実行し、自由度が高い運営を行うことを可能としている。

導入対象は、インフラが中心であること、事業期間が長期であることから、運営権対価の規模が多額となる事業も多い。例えば、関西国際空港・大阪国際空港では、年額490億円、総額で2兆2,000億円超である。

③パフォーマンスの評価

公共の要求水準は、PFIと同様、原則として性能規定（アウトプット）で示され、独立採算事業については、民間による主体的および自立的な事業遂行を図るため、民間のセルフモニタリングを基本とする。公共も、運営権者が要求水準を充足する運営等を行っているかについてモニタリングを実施する。モニタリングの実施にあたって、公共が専門的知識

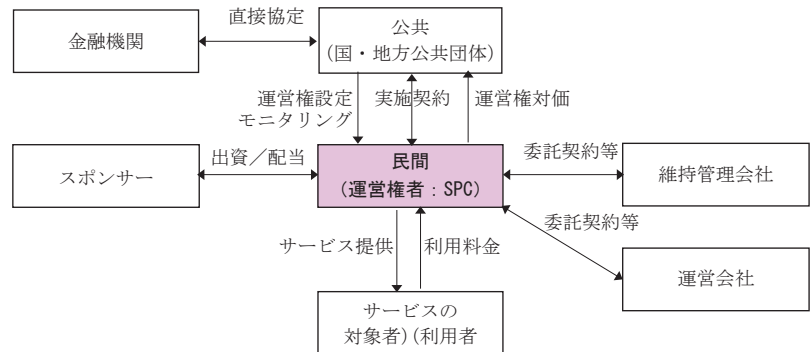
⁹ 総務省（2019）「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」（2019年5月）

¹⁰ 内閣府民間資金等活用事業推進室（2019）『コンセッション事業の主な進捗状況』より作成。https://www8.cao.go.jp/pfi/concession/pdf/concession.pdf（2019年12月25アクセス）

図表9 公共施設等運営事業の事業スキーム

を有する外部有識者等を入れたモニタリング委員会等を設置しているケースもある。

また、利用料金収入で投資回収を図るといった点において、運営権者は市場での評価を同時に受けているといえる。



3. まとめ

我が国における PPP/PFI 手法は、地域の課題を地域社会の協働によって解決する手段として発展してきた。新たに登場した SIB は、図表10の通り、既存の PPP/PFI と異なる性格、事業スキーム、パフォーマンス評価方法を有する。

我が国における地域課題が多様化するなかで、ソフト面を中心とした予防的な公共サービスに積極的に取り組む必要性が生じている。SIB は、これまで効果が不透明で公共が予算化できなかった予防的サービスへの民間投資を促進することにより、地域社会が協働して地域の課題を解決できる領域を拡大したといえる。我が国における SIB の実績はまだ

少ないものの、既存の PPP/PFI のように、我が国の実状に合わせて発展し、地域の課題を解決する有効な手段として活用される可能性がある。

本稿で紹介した PPP/PFI 手法は、PFI、指定管理者制度、公共施設等運営事業、SIB のみであるうえ、各手法の典型的な事業スキームを取り上げて説明したものの、各手法の性格や事業スキーム等が異なることはご理解頂けたものと思われる。各手法の特徴を踏まえた活用により、PPP/PFI が、地域社会の協働により、地域の課題を解決する手段として、さらに発展していくことが期待される。

図表10 SIB と既存の PPP/PFI との比較

| 項目 | | SIB | 既存の PPP/PFI |
|-------------|------|---|--|
| 制度の性格 | 導入目的 | <ul style="list-style-type: none"> ●課題を抱える個人への直接アプローチによる社会的課題の解決 ●サービスが実施されず、将来に社会的課題が顕在化した場合に、公共が解決のため負担する財政コストの削減 | <ul style="list-style-type: none"> ●公共施設等の利用者へのサービスの水準向上 ●公共施設等の整備、維持管理、運営に係る財政負担の削減 ●公共施設等の利活用 |
| | 民間活用 | <ul style="list-style-type: none"> ●公共の予算化が難しい領域（予防的サービス）における民間活用 | <ul style="list-style-type: none"> ●従来、公共が担ってきた公共サービスの民間開放による民間活用 |
| 事業スキーム | | <ul style="list-style-type: none"> ●社会的貢献意思が高い投資家への成果払い (Payment by Results) ●中間支援組織によるコーディネート | <ul style="list-style-type: none"> ●公共からの支払い（サービス価、指定管理料）、施設の利用料金等で投資回収 |
| パフォーマンス評価方法 | | <ul style="list-style-type: none"> ●独立した第三者評価機関による客観的評価 ●社会的アウトカムで評価 | <ul style="list-style-type: none"> ●公共モニタリング、セルフモニタリング ●アウトプット（性能規定）で評価 |