

地方公共団体における成果連動型民間委託契約方式の動向と今後の可能性

Trends and Future Possibilities of Pay For Success Contracting Schemes in Local Governments

大塚 敬*

OTSUKA Takashi

【要旨】我が国においては、国の促進、支援のもとに、地方公共団体への成果連動型民間委託契約方式（PFS：Pay For Success）の活用が進められているが、現時点で導入事例は273件にとどまっている。導入に向けた検討が進まない要因として、地方公共団体内部での理解が進んでおらず、ノウハウも不足していることが指摘されている一方、すでに導入した団体では、その効果が期待通りであったと認識している団体が多い。今後取り組みたい分野も医療・健康、介護だけでなくより幅広い分野が指摘されており、支援ニーズの多い先進事例の情報提供や導入ノウハウの提供などにより、今後活用拡大が期待される。

キーワード：PFS、成果連動型民間委託契約方式、SIB、ソーシャル・インパクト・ボンド、インセンティブ、官民連携

Key words: PFS, Pay For Success Pay For Success Contracting Schemes, SIB, Social Impact Bond, Incentives, public-private partnerships

1 はじめに

我が国においては、国の促進、支援のもとに、地方公共団体への成果連動型民間委託契約方式（PFS：Pay For Success、以下PFSとする）の活用が進められている。PFSには、事業者のノウハウ、創意工夫における事業の有効性・効率性の向上や成果の可視化、関係主体の連携促進などの成果が期待される一方、現時点では幅広く普及しているとはいえない状況にある。本稿では、PFSがこうした状況にある要因を分析し、今後の可能性について考察する。

2 PFSの概要と期待される効果

2-1 PFSの概要

PFSとは、内閣府が公表している「成果連動型民間委託契約方式（PFS：Pay For Success）共通のガイドライン」において、「その事業により解決を目指す社会課題に対応したアウトカムから成果指標を設定し、地方

公共団体等が支払う額等が、当該成果指標値の改善状況に連動する事業方式」と定義されている。さらに、「PFS契約による最終的な支払いを前提に、当該事業に係る資金調達を受託者が金融機関等の資金提供者から行い、その償還等が地方公共団体等の成果連動払等の額に応じて行われるもの」をソーシャル・インパクト・ボンド（以下SIBとする）と定義している。

PFS/SIBの一般的な事業スキームの例は図1に示す通りである。

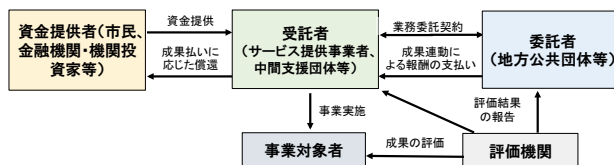


図1 成果連動型民間委託契約方式の枠組の例（SIBの場合）
出典）筆者作成

2-2 PFSの主な特徴と期待される効果

PFSの従来型の委託事業と比較した特徴は表1の通りと考えられる。主たるポイントは、支払額が成果によ

* 東海大学総合社会科学研究所客員教授、三菱UFJリサーチ & コンサルティング株式会社主席研究員、港区政策創造研究所所長

り変動する一方、事業の実施方法に事業者の裁量の余地があるため、成果目標の達成に向けて創意工夫が促され、事業の有効性、効率性の向上が図られること、こうしたプロセスが可視化されるため、すべてのステークホルダーが事業の成果に対する意識を高め、連携が強化されることである。

特徴	期待される効果
仕様ではなく成果水準のみが指定され、実施方法については事業者に一定の裁量が付与される	事業者のノウハウが活用され、有効性、効率性の高い事業実施が期待される
客観的な指標を用いて事業の成果が評価される	事業の成果や有効性、効率性などが可視化される
地方公共団体からの支払額が成果の評価結果に応じて変動する	成果指標値改善に向けたインセンティブが働く

表1 成果連動型民間委託契約方式の主な特徴と効果
出典）筆者作成

3 我が国における PFS 導入の状況

3-1 導入期の状況

我が国では、2015 年度前後から国の各省庁によるパイロット事業が進められ、さらに 2018 年度の省庁横断的な成長戦略である「未来投資戦略 2018」に「成果連動型民間委託契約方式の普及促進」が位置付けられた。また、この提言を受けて PFS 推進を所管する組織として内閣府に「成果連動型事業推進室」が設置され、現在に至るまで地方公共団体への PFS の普及・導入の促進・支援を実施している。

ただし、当時ほとんどの地方公共団体の関心は高くなく、具体的な検討を実施していた自治体は前述のパイロット事業への参画団体など一部に限られていたと考えられる。

3-2 最新の活用状況と課題

(1) 導入件数と分野別傾向

内閣府の実施した調査によると、2023 年度末時点までの累計の PFS 実施件数は 273 件であり、分野では医療・福祉分野、介護分野が多く、この2分野で全体の8割弱を占めている。また、同調査の中で 2024 年度以降に開始する PFS 事業の実施の検討状況について、「既に実施に着手又は実施に向けた検討を進めている」と回答した団体は

55 団体（開始時期未定7団体を含む）となっている。

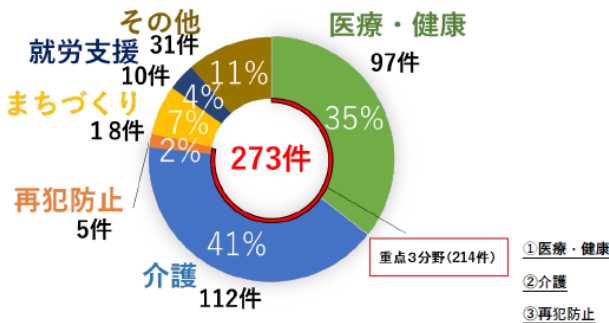


図2 PFS の国内事例（案件数）（2023 年度末時点）
出典）内閣府成果連動型事業推進室「国内における PFS 事業の取組状況について」（2024 年 3 月 5 日）

(2) 地方公共団体の導入が困難な理由

(1) に示した通り、現時点で PFS は地方公共団体に広く普及しているとはいいがたい状況にあるが、その要因を「導入の具体的な検討に至らない理由」、「導入を検討した結果実施に至らない理由」に区分して分析、考察する。

具体的な導入検討の段階に至らない理由として、図3の通り、地方公共団体が PFS の導入の具体的な検討に踏み込めない理由は、庁内での理解不足や事業方式の詳細がわからない、検討の方法がわからないなど、認知度不足、ノウハウの不足が主たる要因となっている。

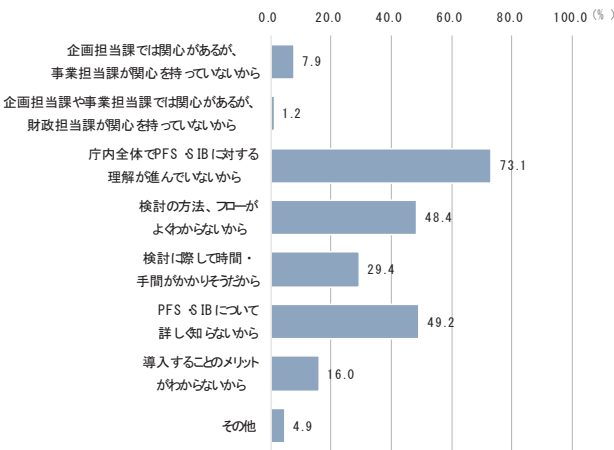


図3 PFS 事業の検討に至っていない理由
注）全都道府県市区町村 1788 団体対象、回収率 32.3%
出典）三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング「令和 5 年度成果連動型民間委託契約方式（PFS）に関する実態調査報告」

次に、導入を検討した結果実施に至らない理由について、表2は、PFS/SIB を過去または現在導入済み、または導入の検討や検討のための情報収集等をしていると回答した地方公共団体に、PFS 事業導入の難しい

点、苦勞している点を把握した調査結果である。これによると、導入検討段階で課題となった庁内理解以外に、成果指標の目標値や指標の設定、支払条件、社会的便益の試算など、成果指標の設定活用に係る課題が多く挙げられている。

項目	割合(%)
成果報酬の基準となる妥当な成果目標の水準の設定が困難なこと	65.3
庁内での PFS・SIB に対する理解が薄いこと	64.0
ロジックモデルを作成し、適切な成果指標を設定するのが困難なこと	40.0
支払い条件の設定が困難なこと	36.0
社会的便益の試算や事前評価が困難なこと	34.7
評価の客観性を担保すること	33.3

表2 PFS 事業導入の難しさ、苦勞（回答率 30%以上）
（具体的検討、調整、情報収集等の実施団体（n = 75））

注）全都道府県市区町村 1788 団体対象、回収率 32.3%
出典）三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング「令和 5 年度
成果連動型民間委託契約方式（PFS）に関する実態調査報告」より作成

図 4 は要介護度の進行抑制のための取り組みを実施した際の効果のエビデンス（成果指標）の設定の例であり、成果指標 1 単位がどの程度の便益をもたらすかも設定されており、こうした設定を適切に行うためのノウハウが必要となる。

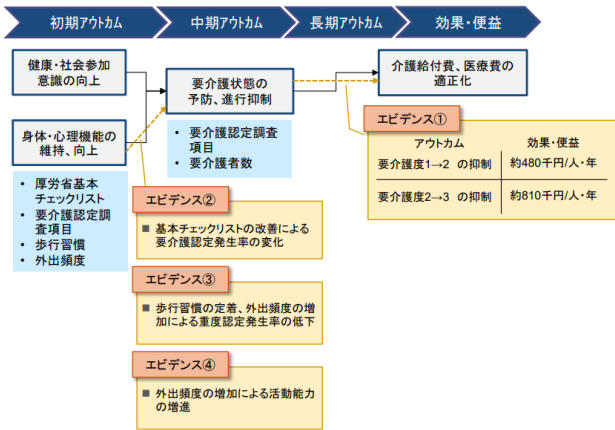


図4 PFS 事業における成果指標設定のイメージ
（要介護度の進行抑制の取り組みの例）
出典）内閣府成果連動型事業推進室「成果連動型民間委託契約方式（PFS）事業の社会的便益に関する調査業務報告書」（2023 年 3 月）

また、こうした設定に際して重要な役割を担う成果指標について、最終目的により近い成果（最終アウトカム）の指標が可能なケースばかりではないため、これが困難な場合に最終成果の向上に寄与する中間的な成果（中間アウトカム）の指標、事業の実施内容による直接的な変化で中間的な成果に寄与する成果（初期アウトカム）の指標を活用することが必要であり、このように状況に応じて性質の異なる成果指標を効果的に使い分けが必要となる。

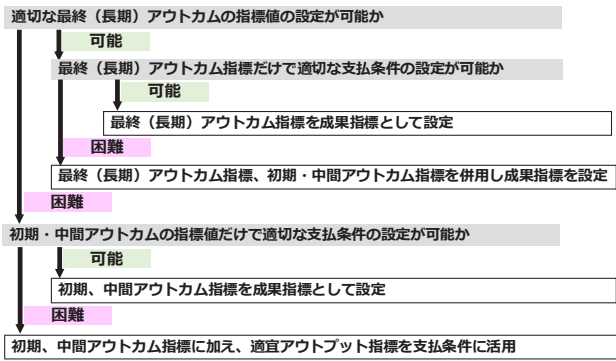


図5 PFS 事業における成果指標設定のフロー
出典）筆者作成

地方公共団体は、PFS 導入に際して、これらの指標や便益を検討、設定する際に、適切な設定に必要な情報・資料やノウハウを求めていると考えられる。

こうした課題に対し、内閣府では「成果連動型民間委託契約方式（PFS：Pay For Success）共通のガイドライン」による検討方法や留意点に関するノウハウの提供や、事業の成果の価値や成果指標に関する各種資料など、関係府省庁が把握するエビデンス等の情報を提供している。

4 今後の可能性

4-1 地方公共団体の支援ニーズ

地方公共団体が PFS の活用に向けて国等に求める支援としては、「先進事例の情報提供」が最も多く、次いで「導入の手引きやマニュアルの提供」、「活用可能な補助事業の情報の提供」が多くなっている。

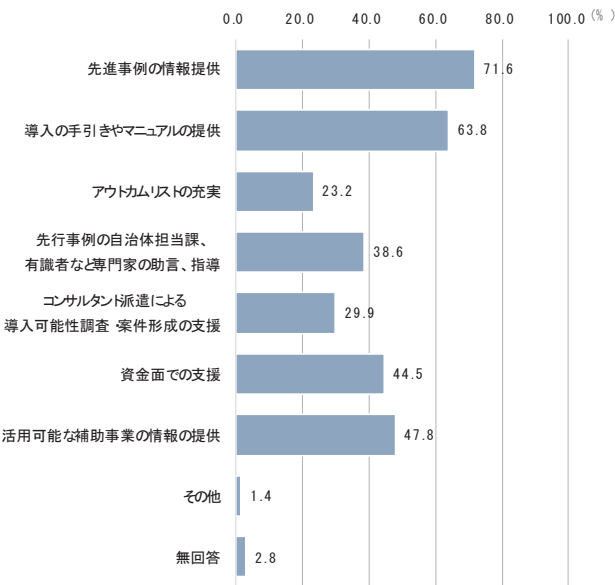


図6 PFS/SIB の検討に必要な支援

注) 全都道府市区町村 1788 団体対象、回収率 32.3%

出典) 三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング「令和 5 年度 成果連動型民間委託契約方式 (PFS) に関する実態調査報告」

4-2 国による支援の状況

国は、成果連動型民間委託契約方式の推進に関する関係府省庁連絡会議において 2023 年 3 月 2 日に決定した「成果連動型民間委託契約方式の推進に関するアクションプラン (令和 5～7 年度)」において、普及促進の目標として、以下の 3 項目を掲げている。

1. 令和 7 年度までに PFS 事業案件件数を 3 年間で 90 件
2. 重点 3 分野 (医療・健康、介護、再犯防止分野) の新規団体数を 3 年間で 60 団体
3. 先導的な PFS 事業 (表 3) の案件の組成

また、こうした目標の達成に向けて、職員研修の講師派遣やセミナー開催など、地方公共団体職員の認知度・理解向上に向けた取り組み、交付金による事業実施や、その準備段階にあたる案件形成へのコンサルタ

ント派遣、専門家の派遣などの具体的な事業検討時の支援を行っている。

TYPE-A (事例蓄積がある領域)	TYPE-B (事例蓄積が少ない領域)
・アウトカム指標に連動した成果支払 ・複数年度事業 ・オープンサウンディング／公募 ・専門機関の助言・監修 ・厳密な評価デザイン ・便益等の推定 ・5000 万以上の事業規模	・アウトカム指標に連動した成果支払 ・複数年度事業 ・オープンサウンディング／公募 ・専門機関の助言・監修 ・モデル性の高い成果指標の設定

表 3 PFS アクションプランで普及を促進するとされた先導的な PFS 事業の内容

出典) 成果連動型民間委託契約方式の推進に関する関係府省庁連絡会議「成果連動型民間委託契約方式の推進に関するアクションプラン (令和 5～7 年度)」より作成

4-3 普及促進による新たな可能性

実績は少ないものの、実際に PFS に取り組んだ地方公共団体は PFS の有効性を高く評価している団体が多くを占めている。このため、こうした成功例の蓄積が進み、その情報が地方公共団体に周知されることで、PFS の効果に対する認識、理解が高まり、普及促進に寄与するものと期待される。

PFS・SIB事業への期待	(n=41) 件数			割合 (%)		
	期待どおりであった	期待外れであった	無回答	期待どおりであった	期待外れであった	無回答
公共事業発注時に目標未達だった場合のコスト負担が最小限となること	26	1	14	63.4	2.4	34.1
成果に応じて報酬が支払われるため民間事業者の事業改善努力が促進されること	26	1	14	63.4	2.4	34.1
民間事業者のノウハウを活用して新しい行政サービスを実施する際の試行と検証ができること	19	4	18	46.3	9.8	43.9
予防的な視点から行政サービスの実施が容易であり将来的な行政コストの削減につながる	19	4	18	46.3	9.8	43.9
事業の成果の数値化を通して住民に説明責任を果たすことができること	26	0	15	63.4	0.0	36.6
外部資金の活用により民間事業者の資金繰りが容易となりより幅広い事業者が参加できること	7	7	27	17.1	17.1	65.9
外部資金の活用により資金提供を通して事業への地域の認知や機運醸成が期待できること	10	6	25	24.4	14.6	61.0
その他	3	1	37	7.3	2.4	90.2

図 7 地方公共団体が実際に PFS/SIB を実施して感じた評価 (回答者: 実施したことのある 41 団体)

注) 全都道府市区町村 1788 団体対象、回収率 32.3%

出典) 三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング「令和 5 年度 成果連動型民間委託契約方式 (PFS) に関する実態調査報告」

また、図 8 に示す通り、未実施の地方公共団体において、PFS を活用したいと考えている分野は、既に実施されている事例で多くを占める健康増進、介護予防だけ

でなく、「施設・インフラの維持管理」、「公共交通の効率化」、「観光」、「移住・定住」などが多くを占めている。健康増進、介護予防は前述の通り国が重点を置いている分野ではあるものの、地方公共団体にとっては、より幅広い分野での活用が可能であることが望ましく、こうした団体の実践事例が蓄積され、そのノウハウが提供されることが普及促進に寄与するものと期待される。

ここまで述べてきた通り、PFSは事業者の創意工夫を生かした成果の向上とその可視化、ステークホルダーの連携促進など従来型の事業手法にない、多様な効果が期待できる。普及促進によりその実績、ノウハウの蓄積を進め、さらなる普及促進につなげることが期待される。

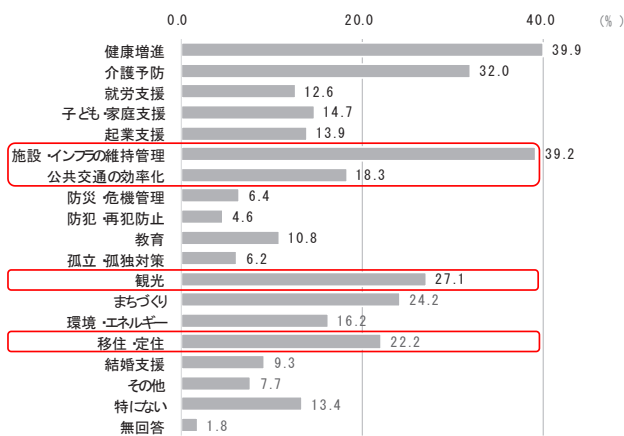


図8 PFS/SIBを活用したい分野（回答者：未実施を含む全回答団体）

注）全都道府県市区町村 1788 団体対象、回収率 32.3%

出典）三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング「令和5年度成果連動型民間委託契約方式（PFS）に関する実態調査報告」に一部加工

参考文献

〔日本語文献〕

- 1 内閣府成果連動型事業推進室「成果連動型民間委託契約方式（PFS：Pay For Success）共通的ガイドライン」（2021年2月公表、2024年2月改訂）
- 2 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング（大塚、細木、中村）「令和5年度成果連動型民間委託契約方式（PFS）に関する実態調査報告」
- 3 社会変革推進財団「成果志向の公共サービスの実現に向けて 成果連動型民間委託契約（PFS/SIB）の日本における導入期を振り返る」（2019年10月）
- 4 社会変革推進財団「日本における成果連動型民間委託契約の実態把握に係る調査研究 国内導入事例を振り返る」（2020年3月）
- 5 内閣府成果連動型事業推進室「国内における PFS 1 事業の取組状況について」（2024年3月5日）
- 6 内閣府成果連動型事業推進室「成果連動型民間委託契約方式（PFS）事業の社会的便益に関する調査業務 報告書」（2023年3月）
- 7 内閣府「成果連動型民間委託契約方式（PFS）事業の導入可能性に関する調査業務 報告書」（2023年3月）