

国立国会図書館

公共施設の整備・運営における民間活用

—PPP/PFI 推進の方向性と課題—

調査と情報—ISSUE BRIEF— NUMBER 952 (2017. 3.24.)

- | | |
|-------------------|-------------------|
| はじめに | III 民間活用推進の方向性と現状 |
| I 民間活用手法の類型 | 1 コンセッション事業への志向 |
| 1 民間活用の範囲による分類 | 2 目標設定 |
| 2 民間事業者の収益構造による分類 | IV 推進に向けた課題と対策 |
| II 民間活用の意義 | 1 民間事業者側の課題 |
| 1 公共財政負担の軽減 | 2 地方公共団体側の課題 |
| 2 ビジネス機会創出・経済成長 | おわりに |

- 公共施設の整備・運営における民間活用手法として、契約による委託事業のほか、指定管理者制度、官民競争入札及びいわゆる PFI 法に基づく事業を取り上げ、活用範囲と収益構造に着目して分類し、これらの手法の意義である公共財政負担の軽減及びビジネス機会創出・経済成長について分析する。
- 現在、コンセッション事業をはじめとする独立採算型事業の活用が推進されており、民間事業者の総収入見込みに基づく事業規模目標が設定されている。
- 独立採算型事業の推進には、収益性、リスク管理及び官民格差という民間事業者側の課題と、知見不足、事務負担の重さ、民間資金活用の必要性の欠如という地方公共団体側の課題がある。

国立国会図書館
調査及び立法考査局行政法務課
おおさこ たけし
(大迫 丈志)

第 9 5 2 号

はじめに

国や地方公共団体の行政改革において¹、公共施設²の整備・運営の在り方が課題となっている。厳しい財政状況の下、人口減少・高齢化が進む一方で³、公共施設の老朽化が進み、更新費用が増加する見通しのため⁴、政府は、民間の創意工夫や資金を活用する様々な整備・運営手法を推進しており、これらの手法は PPP/PFI (Public Private Partnership/Private Finance Initiative) と総称されている⁵。PPP/PFI の推進は経済成長戦略の 1 つとしても位置付けられており、新たなビジネス機会の創出や経済成長もまた、民間活用の狙いである⁶。

本稿は、民間活用手法の種類と意義を確認した上で、政府の方針と課題を概説することにより、公共施設の整備・運営の在り方をめぐる議論に資することを目的とする。

I 民間活用手法の種類

1 民間活用の範囲による分類

(1) 民間活用の範囲—直営から民営化まで—

公共施設の整備・運営は、個別の法律により、原則として国（府省）・地方公共団体等の行政主体が行う（直営）と規定されている⁷。以下に概説する民間活用手法は、本来は行政主体の事務・事業である公共施設の整備・運営について、特別の法令や契約の定めに基づき、代わって民間事業者に行わせるというものである。これに対し、公共施設が民営化された場合には、以下で論じる民間活用手法の域を超え、民間事業者が主体的に施設を整備・運営する立場となる。この場合には、それまで施設を整備・運営していた行政主体は、法律に基づく許認可や監督といった一般的な規制を行うにとどまる⁸。

* 本稿におけるインターネット情報は、平成 29 年 3 月 14 日時点のものである。

¹ 地方公共団体における行政改革について近年の動向を概説するものとして、原田大樹「人口減少時代における政策実現手法の展開」『レファレンス』782 号, 2016.3, pp.3-16. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9914634_po_078202.pdf?contentNo=1>

² 「公共施設」とは、道路、空港、港湾、学校その他の公共の用に供する施設一般（経済学の文脈では「社会資本」とも呼ばれる（伊東光晴編『岩波現代経済学事典』岩波書店, 2004, p.374.）のうち、法令上の原則として、国・地方公共団体等の行政主体が供するものをいう（原龍之助『公物营造物法 新版』有斐閣, 1974, pp.360-364.）。

³ 総務省「地方行政サービス改革の推進に関する留意事項」2016.8.28, p.1. <http://www.soumu.go.jp/main_content/000374947.pdf>

⁴ 社会資本整備審議会・交通政策審議会「今後の社会資本の維持管理・更新のあり方について 答申」2013.12, p.8. 国土交通省 HP <<https://www.mlit.go.jp/common/001023145.pdf>>

⁵ 民間資金等活用事業推進会議「PPP/PFI 推進アクションプラン」2016.5.18. 内閣府 HP <<http://www8.cao.go.jp/pfi/actionplan/pdf/actionplan2.pdf>> PPP とは、官民が協同して効率的かつ効果的に質の高い公共サービス提供を実現する「官民連携」の概念であり、PFI はその手法の 1 つであると説明されている。「Q1 PFI とは」内閣府 HP <http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/tebiki/kiso/kiso01_01.html>

⁶ 「日本再興戦略 2016—第 4 次産業革命に向けて—」（平成 28 年 6 月 2 日閣議決定）p.21. 首相官邸 HP <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/2016_zentaihombun.pdf>

⁷ 例として、道路につき「道路法」（昭和 27 年法律第 180 号）第 12 条から第 17 条まで、地方公共団体が供する公の施設につき「地方自治法」（昭和 22 年法律第 67 号）第 244 条第 1 項をそれぞれ参照。

⁸ 「Q3 民間の活力を活用した事業方式」内閣府 HP <http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/tebiki/kiso/kiso03_01.html>

(2) 公共施設の運営における活用

(i) 定型的業務の契約による民間委託

公共施設の運営に必要な事務のうち、ごく定型的であって、法令上の問題がないものについては、請負契約・準委任契約等に基づき、民間事業者に行わせることができる。庁舎の清掃・夜間警備、道路の維持・補修等が典型例であり、多くの地方公共団体が民間に委託しているほか、各府省でも活用されている⁹。1つ又は複数の公共施設の運営全体を委託することもあり、包括的民間委託と呼ばれる¹⁰。

法令による制限がある場合のほか、一般論として、裁量判断を伴うもの、公の意思形成や国民の権利・義務に関わるもの、公平な審査を要するもの等といった公権力の行使に当たる事務は公務員が担うべきであり、民間委託には適さない¹¹。ただし、全体としては公権力の行使に当たるような事務であっても、事務を切り分けることにより、その一部を民間委託できる場合がある¹²。その際には、民間事業者と公務員との事務区分を明確にしておく必要がある¹³。

(ii) 条例による管理権限の委任（指定管理者）

地方公共団体が設置する「公の施設」¹⁴の管理については、平成15年の地方自治法改正により指定管理者制度が導入された¹⁵。条例に基づき、法人等の団体を指定して公の施設の管理権限を委任する仕組みである¹⁶。体育館、展示場施設、文化会館、図書館、病院等の運営が典型例である。施設の使用許可等の行政処分等、契約による委託ができない公権力の行使に当たる事務の一部も含めて指定管理者に委ねられるが、強度の公権力の行使に当たる事務は委任できない¹⁷。また、指定管理者は利用者から受け取った利用料金を自己の収入とすることができる¹⁸。平成27年4月1日時点で、全国の76,788施設が指定管理者によって運営されており、このう

⁹ 平成27年4月1日時点において、本庁舎の清掃事務は、全ての都道府県及び指定市並びに99.2%の市区町村（指定市を除く。）において外部委託されている。「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査（平成28年3月25日公表）」総務省HP <<http://www.soumu.go.jp/iken/102617.html>> を参照。各府省における民間委託の例として、総務省行政管理局・内閣人事局「各府省の業務改革の取組及び機構・定員への反映状況（概要）」2017.1. 総務省HP <http://www.soumu.go.jp/main_content/000460831.pdf> を参照。

¹⁰ 国土交通省総合政策局「公共施設管理における包括的民間委託の導入事例集」2014.7. <<https://www.mlit.go.jp/common/001049368.pdf>>

¹¹ 地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会「地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会<報告書>」2007.3, pp.14-17. 総務省HP <http://www.soumu.go.jp/main_content/000156783.pdf>

¹² 例えば、市役所における転入届の受理事務の場合、公権力の行使に当たる内容の審査及び受理決定については公務員が処理しなければならないが、窓口において転入届を受け付ける事務は民間に委託できると考えられている（内閣府公共サービス改革推進室「市町村の出張所・連絡所等における窓口業務に関する官民競争入札又は民間競争入札等により民間事業者が委託することが可能な業務の範囲等について」2015.6.4. 総務省HP <http://www.soumu.go.jp/main_content/000442600.pdf>）。

¹³ 民間事業者が公務員の指揮命令下にあるような場合には、労働者派遣法の適用を潜脱した「偽装請負」に当たるとみなされることがある。内閣府公共サービス改革推進室「地方公共団体の適正な請負（委託）事業推進のための手引き」2012.1. 総務省HP <http://www.soumu.go.jp/main_content/000441007.pdf>

¹⁴ 普通地方公共団体が住民の福祉を増進する目的で利用に供する施設をいう（地方自治法第244条第1項）。

¹⁵ 指定管理者制度導入の経緯について、稲葉馨「局部数法定制の廃止と指定管理者制度の導入—2003年地方自治法改正（下）—」『自治総研』No.303, 2004.1, pp.1-18を参照。

¹⁶ 地方自治法第244条の2第3項

¹⁷ 使用料の強制徴収や過料の賦課徴収、不服申立てに対する決定等指定管理者に行わせることはできないと考えられている（総務省自治行政局長「地方自治法の一部を改正する法律の公布について」（平成15年7月17日総行第87号））。

¹⁸ 地方自治法第244条の2第8項

ち約4割が民間企業等（株式会社、NPO法人等）により運営されている¹⁹。

（iii）官民競争入札（市場化テスト）による民間委託

官と民が対等な立場で公共施設の運営その他の公共サービスの提供を対象とする競争入札に参加し、価格と質の両面で最も優れた者がそのサービスの提供を担うという官民競争入札の制度が、いわゆる公共サービス改革法²⁰の制定により平成18年に導入された。入札の結果、民間事業者が公共サービスを担うことがあり得る。

国の行政機関等の事務・事業については、国等が自ら実施する必要性等を毎年見直した上で、官民競争入札等²¹の対象となる具体的な事務・事業が閣議決定される²²。行政処分を含む「特定公共サービス」であっても、法律の特例を措置した上で官民競争入札等にかけることができる。平成27年3月時点で、国の行政機関等の職員が従事していた43事業に官民競争入札等を実施した結果、これらの事業について従来の職員の98.3%が削減されている²³。

国等が官民競争入札等を実施する場合には、通常の間接委託よりも厳重な手続が定められており、通常の入札手続に加え、透明性、中立性、公正性を確保するために設置された官民競争入札等監理委員会の議を経る必要がある²⁴。また、民間事業者が公共サービスを担う場合には、罰則を伴う守秘義務が課せられるとともに、みなし公務員とされて贈賄罪等の対象となる²⁵。

他方、地方公共団体が官民競争入札等を行う場合には、特定公共サービスでない限り、上記の手続を経る必要はない。地方公共団体による特定公共サービスの委託の例は少ない²⁶。

（3）公共施設の整備における民間活用

公共施設の建設や大規模修繕は、請負契約に基づいて建設業者等が行うことが多い。

また、民間事業者が整備・所有していた事務所やオフィスビル、住宅等を行政主体が購入し又は賃借した上で公共施設として運営する場合もある。これは民設公営方式とも呼ばれる。²⁷

（4）公共施設の整備及び運営における民間活用

（i）契約に基づく一括発注（DBO方式）

契約により、公共施設の整備及びその後の運営をまとめて同じ民間事業者に行わせる手法は、

¹⁹ 総務省自治行政局行政経営支援室『「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」の概要』2016.3.25. <http://www.soumu.go.jp/main_content/000405023.pdf>

²⁰ 「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」（平成18年法律第51号）

²¹ 官民競争入札に加えて、行政が競争入札に加わらないもの（民間競争入札）を含む（内閣府公共サービス改革推進室編『詳解公共サービス改革法—Q&A「市場化テスト」—』ぎょうせい、2006、p.7）。

²² 「公共サービス改革基本方針」（平成28年6月28日改定閣議決定）p.4. 総務省HP <http://www.soumu.go.jp/main_content/000425564.pdf>

²³ 内閣府公共サービス改革推進室「市場化テスト導入に伴う人員削減等の調査結果について」2015.4.23. 総務省HP <http://www.soumu.go.jp/main_content/000422779.pdf>

²⁴ 公共サービス改革法第7条第6項、第9条第5項、第12条、第14条第5項、第21条第2項及び第22条第3項

²⁵ 公共サービス改革法第25条

²⁶ 特定公共サービスとして特例が措置されているのは、戸籍謄本の交付請求の受付等の窓口5業務であるが、通常の民間委託が可能な事務との違いは、官署内に公務員が常駐しない状況でも民間事業者に受付や引渡しを行わせられる点のみで、審査・受理決定等の委託ができない点は同じであることもあり、官民競争入札等を実施した地方公共団体は6団体にとどまる（福田毅「地方行政サービス改革の留意点」『自治実務セミナー』No.643、2016.1、p.14）。

²⁷ 「Q3 民間の活力を活用した事業方式」前掲注(8)

DBO (Design-Build-Operate) 方式と呼ばれる。発注に際しては、運営を念頭においた創意工夫がいかされる整備を行えるよう、施設の詳細な仕様を定めて行う（仕様発注）方式ではなく、一定の性能の確保を条件として課しつつ、細部については民間事業者に委ねる（性能発注）方式が採用されることが多い。委託期間についても、20年程度と通常の民間委託契約より長い場合が多い²⁸。

(ii) PFI法に基づく整備・運営

(a) 基本的枠組み

平成11年に制定されたいわゆるPFI法²⁹により、民間資金により民間事業者が公共施設を整備させた上で運営を行わせることができるようになった³⁰。DBO方式との違いは、公共施設を建設した時点で国・地方公共団体が整備の対価を民間事業者に支払うのではなく、その後の施設の運営を通じて民間事業者が整備・運営費用を回収する点にある³¹。

民間資金を活用することから、融資を行った金融機関等による経営状況のモニタリングが行われ、事業の効率性が確保されると考えられている³²。また、建設・維持管理・運営を行う複数企業から構成される特定目的会社（Special Purpose Company: SPC）を設立してPFI事業を行うこととされ、各企業のPFI事業以外の経営の影響を防ぐとともに、出資者の有限責任が保障される³³。

運営段階における施設の所有者は事業方式により異なり、民間事業者が施設を所有・運営するBOT（Build-Operate-Transfer）方式や、施設は行政主体が所有し、運営は民間事業者が行うBTO（Build-Transfer-Operate）方式といった類型がある。

(b) 公共施設等運営権の設定による管理権限の委任（コンセッション事業）

平成23年のPFI法改正により、行政主体は公共施設等運営権（以下単に「運営権」という。）を、PFI事業を行う者に設定することが可能になった。個別法により行政主体が有する公共施設の管理者としての権限³⁴を委任することにより、PFI事業において企画・管理を含めた運営も行えるようになり、経営の自由度が高まる³⁵。この事業方式はコンセッション事業と呼ばれる。コンセッション事業を行う者は、公共施設の運営により利用者から料金収入を得て、自らの収

²⁸ 国土交通省「PPP/PFI手法の整理とコンセッション方式の積極的導入のための展開について」（第5回下水道施設の運営におけるPPP/PFIの活用に関する検討会資料3）2013.7.2, p.3. <<https://www.mlit.go.jp/common/001003171.pdf>>

²⁹ 「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（平成11年法律第117号）

³⁰ PFI法の制定過程について、風間規男「PFIの政策過程分析—PFIが公共事業をめぐる政策コミュニティに与えるインパクト—」『会計検査研究』No.32, 2005.9, pp.97-101を参照。

³¹ 後述するサービス購入型PFI事業の場合には、行政主体が整備・運営費用を支払う点においてDBO方式との違いはなく、整備費用を繰延払いされるという点にのみ違いがあることになる。

³² 投資元によるモニタリングの在り方について、樋口孝夫『資源・インフラPPP/プロジェクトファイナンスの基礎理論』きんざい, 2014, pp.176-178を参照。

³³ 同上, pp.49-67.

³⁴ 運営権には施設の建設に関する権限は含まれない。倉野泰行・宮沢正知「改正PFI法の概要（3）公共施設等運営権制度（1）運営権制度導入の背景等」『金融法務事情』No.1927, 2011.8.10, pp.124-125を参照。

³⁵ いわゆる公物管理権は、契約によっては民間事業者に委託することができないと考えられていた。小幡純子「公物法とPFIに関する法的考察」小早川光郎・宇賀克也編『行政法の発展と変革—塩野宏先生古稀記念— 上巻』有斐閣, 2001, pp.780-781を参照。

入として収受できる³⁶。運営権の譲渡や抵当権の設定も可能であり、資金調達の円滑化に寄与するとされている³⁷。

2 民間事業者の収益構造による分類

(1) 国・地方公共団体からのみ支払を受ける（サービス購入型）事業

専ら行政主体から支払を受ける事業形態はサービス購入型事業と呼ばれる。清掃業務や施設の建設等を契約で委託する場合や、図書館など利用者から使用料を受け取らない公共施設の運営の場合が典型例である。行政主体に代わってサービスを提供する民間事業者に対し、行政主体がサービス購入費を支払う。サービス購入費は固定額であることが多いが、民間事業者の動機付けとするため、提供されたサービスの内容に応じて額が増減される場合がある³⁸。

(2) 施設の利用者からのみ料金支払を受ける（独立採算型）事業

公共施設を運営する際、利用者から利用料を徴収する等の収入が民間事業者に生じる事業については、行政主体が費用を負担せずに運営費用を回収できる場合がある。このような事業を独立採算型事業という。公共施設の利用料を自己の収入とすることができるのは、指定管理者や、コンセッション事業を行う民間事業者である³⁹。このほか、民間事業者が施設の所有権を有しつつ運営を行う BOT 方式の PFI 事業等においても、行政主体以外の者からの賃料収入等が生じる。

(3) 折衷型事業

民間事業者が公共施設の運営を行う際に得られる利用料収入等では費用を回収するに足りない場合には、行政主体がサービス購入費を支払うことによって、事業を成り立たせることができる。このように行政主体と利用者の双方から費用を回収する事業は、折衷型（混合型・ジョイントベンチャー型）事業と呼ばれる⁴⁰。

II 民間活用の意義

1 公共財政負担の軽減

(1) VFM

厳しい財政状況における民間活用には、公共財政負担を軽減する狙いがある。行政主体が自ら公共施設を整備・運営するよりも、民間事業者が行った方が効率的であるからこそ、民間委託が行われる。効率性を表す指標として、VFM（Value For Money. 支払に対して最も価値の高いサービスを提供する）がよく用いられる。サービス水準を同一と考えると、行政主体が実施

³⁶ 料金の設定は、議会の承認が必要な指定管理者と異なり、届出でよい（PFI 法第 23 条第 2 項）。

³⁷ PFI 法第 24 条及び第 25 条。ただし、PFI 事業の価値自体が高まるわけではない（倉野・宮沢 前掲注(34), p.126）。

³⁸ 遠藤誠作「PFI 方式による公設浄化槽整備の現状と課題」『年報公共政策学』Vol.10, 2016.3, pp.248-249.

³⁹ コンセッション方式の PFI 事業と指定管理者制度との関係を整理したものとして、総務省地域力創造グループ地域振興室「地方公共団体における公共施設等運営権制度導入手続調査研究 報告書」2014.3. <http://www.soumu.go.jp/main_content/000284415.pdf> を参照。

⁴⁰ スポーツ・文化複合施設や大規模公園等の事例がある。『PPP/PFI 事業事例集』2016.5.31, pp.226-235. 内閣府 HP <http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/jigyousu/pdf/jireisyu.pdf>

する場合の公共財政負担（Public Sector Comparator）を、民間事業者が実施する場合の公共財政負担（Life Cycle Cost）と比較し、後者の方が安ければ「VFMがある」といえる。⁴¹

（2）サービスの質

VFMの計算に当たっては、サービスの質を考慮するかどうかが問題となる。民間活用の意義としてサービスの質の向上が挙げられることが多い⁴²。サービス水準を同一とせずVFMを比較すると、公共財政負担が同一ならば、民間事業者の提供するサービスの質がより高い場合には「VFMがある」ことになる。ただし、公共財政負担とサービスの質とを同一の尺度で比較する必要があり⁴³、公共事業の評価方法を参考とする等、サービスの質を定量化する取組が進められている⁴⁴。他方で、要求水準以上の付加価値の必要性には疑問が呈されており⁴⁵、サービスの質を考慮する場合にも、公共財政規律を損ねないよう留意すべきであるといわれる⁴⁶。

（3）歳入の増加

民間事業者が公共施設の整備・運営を収益事業として行う場合には、法人税等が課されるため、国の歳入の増加が見込まれる。民間施設を公共施設に併設して事業を行う場合には固定資産税が課される等により、地方公共団体の歳入増加も見込まれる。このような歳入の増加についても、公共財政負担の削減としてVFMの計算において算入されることがある。⁴⁷

（4）民間活用によるVFMの源泉

（i）人件費

公共施設の運営について民間委託することにより、行政内部における人的資源の適正配分が可能となる一方で⁴⁸、民間事業者による効率的な人材活用が行われることにより、公務コストに占める割合の大きい人件費が節約され得る⁴⁹。他方で、有期の事業を受託した民間事業者が有期雇用の従業員を中心として運営する傾向にあること等から、行政が自ら不安定な雇用を創り出すという「官製ワーキングプア」が生じているとの指摘がある⁵⁰。

（ii）一括発注

公共施設の整備・運営を一括して民間事業者に発注するDBO方式やPFI事業においては、

⁴¹ 「VFM（Value For Money）に関するガイドライン」 pp.2-3. 内閣府 HP <http://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/vfm_guideline.pdf>

⁴² 内閣府政府広報室「「将来の公共サービスのあり方に関する世論調査」の概要」2016.3, pp.10-11; 坪井薫正ほか「英国での改革の論点を踏まえてのわが国におけるPFIの実態分析」『会計検査研究』No.53, 2016.3, pp.59-61.

⁴³ 「VFM（Value For Money）に関するガイドライン」前掲注(41)

⁴⁴ 「民間資金等活用事業推進委員会 VFM・リスク分担ワーキンググループ 中間とりまとめ（案）」2014.9, pp.3-7. 内閣府 HP <http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/risk_wg/6kai/pdf/shiryo_26wv42.pdf>

⁴⁵ 樋口 前掲注(32), pp.41-42.

⁴⁶ 「民間資金等活用事業推進委員会 VFM・リスク分担ワーキンググループ 中間とりまとめ（案）」前掲注(44), p.3.

⁴⁷ 「民間資金等活動事業推進委員会事業規模目標見直しプロジェクトチーム報告」2016.3.15, p.参-16. 内閣府 HP <http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/iinkai/39kai/pdf/iinkai_shiryo_a3908.pdf>

⁴⁸ 規制改革・民間開放推進会議『中間とりまとめ—官製市場の民間開放による「民主導の経済社会の実現」—』2004.8.3, p.2.

⁴⁹ 城塚健之『官製ワーキングプアを生んだ公共サービス「改革」』自治体研究社, 2008, p.158.

⁵⁰ 笠松鉄兵「国の行政における民間委託の現状と問題点—官製ワーキングプア化する委託労働者—」『KOKKO』No.9, 2016.5, pp.37-46.

契約業務の窓口が一本化されることによる事務簡素化の効果があるほか⁵¹、効率的な運営を意識した施設整備が行われることにより、運営費用の節約につながる事が期待される。しかし、実際に総事業費が削減された事例の要因分析によれば、民間事業者はPFI事業を競り落とすため、建設期間の短縮による利子支払の圧縮等により、むしろ建設費を削減しているという。⁵²

(iii) 契約期間

単年度契約である民間委託や、多くが5年程度の指定期間である指定管理者⁵³と比較すると、20年以上の契約期間が多いDBO方式やPFI事業は、大規模な投資が可能となるとともに、早期に運営を効率化した上で、残りの期間でより多くの利益を得ようとする動機付けがあるといわれる⁵⁴。他方で、契約期間が長くなるほど不確定要素によるリスクが増えるという問題がある⁵⁵。

(iv) 適切なリスクの移転

PFI事業は、公共施設の整備・運営に伴う様々なリスク⁵⁶を行政主体と民間事業者との間で適切に配分し、それぞれのリスクに最も精通し、統制し得る者がそのリスクを負うことにより、事業全体のリスク管理が効率的に行われるという考え方に基づいている⁵⁷。しかし、VFMを計算する段階におけるリスクの客観的な把握は、実務上極めて困難だという指摘がある⁵⁸。

2 ビジネス機会創出・経済成長

民間活用のもう1つの意義として、競争を通じて民間の創意工夫が発揮される過程で、ビジネスの機会が創出され、需要・雇用等が拡大する等、経済が拡大する効果があるといわれる⁵⁹。公共施設の整備・運営と併せて他の収益事業を実施することによっても、経済の拡大が見込まれる⁶⁰。この点に関連し、民間投資による成長力強化を実現する観点からは、行政主体から得られる収益に依存し、その範囲でしか投資額を回収できないサービス購入型事業には改善の余地があるとの指摘がある⁶¹。PFIの本質は、民間の投資手法を使い、運営で利益を得ることにある

⁵¹ アビームコンサルティング株式会社『施設管理・運営業務に係る民間競争入札の効果に関する調査』（平成27年度内閣府委託調査）2016.1, p.42. <http://www.soumu.go.jp/main_content/000430178.pdf>

⁵² 下野恵子・前野貴生「PFI事業における経費削減効果の要因分析—計画時VFMと契約時VFMの比較—」『会計検査研究』No.42, 2010.9, pp.58-61.

⁵³ 総務省自治行政局行政経営支援室 前掲注(19)

⁵⁴ 北山桂「全国に芽吹くPPP/PFIのモデル事例—多様な手法を使って民間資金・ノウハウをフル活用—」『金融財政事情』No.3070, 2014.4.28-5.5, p.16.

⁵⁵ 藤吉秀昭「PFI(BTO)によるごみ処理施設建設・運営事業の特徴と今後の課題」『廃棄物資源循環学会誌』Vol.23 No.2, 2012, p.152.

⁵⁶ リスクとは、PFI事業契約の締結時点ではその影響を正確には予測できない不確実性のある事由（需要の変動、物価の上昇等）によって、損失が生じる可能性をいう。『PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン』[内閣府], 2001, p.2. <http://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/risk_buntan_guideline.pdf>

⁵⁷ 「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」（平成27年12月18日閣議決定）p.2.

⁵⁸ 風間 前掲注(30), p.101.

⁵⁹ 規制改革・民間開放推進会議 前掲注(48)

⁶⁰ 「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」前掲注(57), p.3.

⁶¹ 三上二郎・勝山輝一「官民連携インフラファンド法の概要」『金融法務事情』No.1973, 2013.7.10, p.56; 井上誠「PPP/PFIの今後の展望について」『日経研月報』No.431, 2014.5, pp.17-18.

といわれる⁶²。また、費用の積み上げで付加価値が計測される公務の場合、公共財政負担が減ることにより、VFMが生じる一方でGDPの押下げにつながってしまうとの指摘もある⁶³。

III 民間活用推進の方向性と現状

1 コンセッション事業への志向

PFI法が制定された段階では、民間活用の意義のうち公共財政負担の削減が優先され、事業の採算確保等はさほど重視されていなかった⁶⁴。平成11年度から平成24年度末までに実施方針が示されたPFI事業の内訳をみると、全体の7割以上がサービス購入型事業である⁶⁵。これに対し、現在PPP/PFIを推進する立場にある内閣府の民間資金等活用事業推進会議（以下「推進会議」という。）は、事業の採算性をより重視した方針を打ち出している。民間の経営原理を広範囲に導入するコンセッション事業の活用が最優先とされ、次いで、コンセッション事業に発展する可能性を持つものとしてその他の独立採算型・折衷型事業が推奨されている。サービス購入型事業は、民間活用の第一歩として位置付けられ、将来的にコンセッション事業へと移行させることが期待されている。⁶⁶

2 目標設定

(1) 測定方法の変更

内閣府は、これまで、行政主体と民間事業者との間で締結される契約金額に基づいてPFIの実施状況を計測してきた。平成11年度から平成27年度末までに累計で約4.9兆円分の契約が締結されている⁶⁷。しかし、契約金額で規模を測ると、推進会議が推奨するコンセッション事業等の独立採算型事業の場合には、行政主体の支払額が民間事業者の総収入の一部にとどまるため、事業規模を適切に表現できないという問題があった。このため、PFIが喚起した民間の経済活動を示す指標とする観点から⁶⁸、利用料金や付帯事業からの収入見通しを加えた民間事業者の総収入により測定するよう改められた⁶⁹。新しい計測方法に基づくと、平成26年度のPPP/PFI事業規模は1兆495億円であり、このうち、コンセッション事業が13億円、その他の独立採算型・折衷型事業は3193億円であった。また、これらの事業による歳出削減効果は1041億円、歳入増加効果は72億円だった。⁷⁰

⁶² 樋口 前掲注(32), p.48.

⁶³ 吉野克文「国民経済計算体系における官民パートナーシップ（PPP/PFI）の取扱いに関する概念的課題」『季刊国民経済計算』No.157, 2015.6, pp.46-47.

⁶⁴ 小幡 前掲注(35), p.772; 柴田啓次「民営化, 民間委託の長短」『都市問題研究』51巻6号, 1999.6, p.18.

⁶⁵ 内閣府「PFI事業の実施状況について」2014.6, p.36. (第7回PFI推進会議参考資料3) <http://www8.cao.go.jp/pfi/kaigi/7kai/pdf/shiryo_07-s-3.pdf>

⁶⁶ 民間資金等活用事業推進会議 前掲注(5), pp.3-7.

⁶⁷ 内閣府民間資金等活用事業推進室「PFIの現状について」2016.5, p.3. <http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/pfi_genjou/pdf/pfi_genjou.pdf>

⁶⁸ 他方で、民間の経済活動の定量的な指標とはなっておらず、PPP/PFIの推進という施策の進捗状況の指標とする観点から、契約期間にわたり継続的に発生する収入については、あえて現在価値化を行わずに全額計上すると説明されている。「民間資金等活動事業推進委員会事業規模目標見直しプロジェクトチーム報告」前掲注(47), p.11.

⁶⁹ 同上, pp.3-4. 公共財政支出を示す指標ではなくなった点に注意が必要である。

⁷⁰ 同上, p.11.

(2) 重点分野と目標額

推進会議は、平成 26 年度から平成 28 年度までの 3 年間に集中的に取り組む重点分野として空港、水道、下水道、道路及び文教施設を、平成 28 年度からの 3 年間における重点分野として公営住宅を掲げるとともに⁷¹、平成 25 年度から平成 34 年度までの 10 年間に 21 兆円の PPP/PFI 事業規模を達成することを目標としており、事業類型別の達成目標として、コンセッション事業が 7 兆円、その他の独立採算型・折衷型事業が 5 兆円、サービス購入型事業が 5 兆円と設定されている⁷²。

IV 推進に向けた課題と対策

1 民間事業者側の課題

(1) 収益性

独立採算型事業を推進するためには、事業の収益性を高める必要がある。収益性が低い理由として、公共施設の利用料金が採算水準よりも低く設定されていること、施設の老朽化等によるコスト増と人口減等による需要減が今後見込まれていること等が挙げられる⁷³。打開策として、人事・設備投資・料金設定等における幅広い裁量を民間事業者に与えるべきという主張がある⁷⁴。また、複数施設の一括事業化（バンドリング）や、複数の行政主体が一括して民間事業者に運営を委ねる（広域化）等により、一定の事業規模を確保することが期待されている⁷⁵。

(2) リスク管理

独立採算型事業の場合には、民間事業者が需要リスクをはじめとするビジネスリスクを負うこととなるため、リスク管理が課題となる⁷⁶。リスク予測が困難であると金融機関は融資ができず、独立採算型事業に投融資を行うファンドも少ないために資金調達が進まない⁷⁷。このため、官民連携のファンドが 15 年の期限付きで設立され、独立採算型事業に特化した投融資を行うことによる民間投資の活性化が図られている⁷⁸。他方で、このファンドに対する民間出資に

⁷¹ 民間資金等活用事業推進会議 前掲注(5), pp.14-19.

⁷² 同上, pp.20-22. ただし、21 兆円の目標には、諸外国の PPP/PFI に係る実績データとの比較を可能とするため、公共施設の整備・運営事業に加え、定期借地権方式等の公的不動産の有効活用を図る事業の達成目標として 4 兆円が含まれている（同, p.10）。

⁷³ 官民ラウンドテーブル「民間資金を活用した公共施設・社会資本整備等を促進するための金融面からの取組み」作業部会「民間資金を活用した公共施設・社会資本整備等を促進するための金融面からの取組みについて」2015.6.29, p.6. 金融庁 HP <<http://www.fsa.go.jp/singi/kan-min/20150629/01.pdf>>

⁷⁴ 鈴木文彦「PPP と PFI 推進の課題 「稼ぐインフラ」の芽を摘む官民金利差」『日経グローバル』No.305, 2016.12.5, p.45. 他方で、公共サービスの提供を目的とする以上、利用料金の設定について完全な自由裁量を民間事業者に認めるべきではない場合もあると指摘されている。末廣裕亮「コンセッション方式を利用した PFI 事業におけるリスク分担について（下）」『NBL』No.1056, 2015.8.15, p.62.

⁷⁵ 民間資金等活用事業推進会議 前掲注(5), p.4.

⁷⁶ 需要リスクが顕在化する等して破たんした事業の分析として、植田和男・内藤滋編著『公共施設等運営権』きんざい, 2015, pp.186-197 を参照。他方で、サービス購入型事業の場合には、行政主体の信用リスクという低いリスクのみを民間事業者が負っている（三上・勝山 前掲注(61)）。

⁷⁷ 渋谷和久「求められているのは民間のアイデアによる地域活性化—今秋、「官民連携インフラファンド」が発足へ—」『金融財政事情』No.3031, 2013.7.1, p.26.

⁷⁸ 三上・勝山 前掲注(61), pp.56-57.

は政府保証が付くため、リスク計算の甘い出資を招きかねないという懸念がある⁷⁹。

(3) 官民格差

民間事業者が土地・施設を所有して運営を行う場合には、地方公共団体とは異なり、固定資産税・都市計画税等が課されるほか、地方公共団体が自ら実施する場合に得られる補助金や交付税措置が、民間活用の場合には受けられないことがある。このため、民間事業者が事業を実施する場合にも免税や補助金・交付税措置が受けられるようにする等、民間事業者の効率性を損ねる条件を是正する取組（イコールフットィング）が行われている。逆に、地方公共団体に対する優遇措置を排除する方が公共財政負担の削減に資するという指摘もある⁸⁰。

2 地方公共団体側の課題

(1) 知見の不足と多大な事務量

地方公共団体には PPP/PFI の知見が乏しく、事務負担も大きいという認識がある⁸¹。このため、国がマニュアルを作成し、専門家を派遣するほか、PFI 導入の調査費用を負担する等の支援が行われている⁸²。外部から知見を得る手段も講じられており、地域における民間事業者、金融機関、大学等と地方公共団体が知見を共有するプラットフォームの形成が推進されているほか⁸³、民間事業者の側から PFI 事業を計画・提案する制度が平成 23 年に導入された⁸⁴。課題として、特定の民間事業者の事前関与が深まれば公正性が損なわれる一方⁸⁵、何らかの利益がなければ費用をかけて事前提案を行う動機付けがないというジレンマがある⁸⁶。

(2) 民間資金活用の必要性

地方公共団体は、自ら地方債を起債することにより、民間事業者よりも低利で資金調達ができることから、民間資金を活用する PFI 事業よりも DBO 方式等を採用することが多い⁸⁷。国の関与を通じた償還財源の保障により、金融機関が個別の地方公共団体の返済能力を審査する必要がなくなり、地方債の信用力が高められ、地方債の政府保証に準じた機能を果たしていることが背景にある⁸⁸。このため、各地方公共団体の財務状況の差が信用力に反映されるように地方財政制度を改正すれば、民間資金が地方債に並ぶ資金調達の選択肢となり得るとの指摘があ

⁷⁹ 藤波匠「次世代の社会資本整備に向けた PFI の在り方」『JRI レビュー』Vol.5 No.15, 2014, pp.51-52.

⁸⁰ 同上, p.49.

⁸¹ 国土交通省「地域プラットフォームについて」p.2. <<https://www.mlit.go.jp/common/001112146.pdf>>

⁸² 福田 前掲注(26), p.17; 足立慎一郎・藤村敏朗「PPP/PFI の活用拡大に向けて—関係者に期待される視点と日本政策投資銀行の取組—」『日経研月報』No.431, 2014.5, p.23.

⁸³ 「日本再興戦略 2016」前掲注(6), p.166. 九州・福岡の例として、谷口博文「官民連携と地方創生—九州 PPP センターの取り組み—」『日経研月報』No.445, 2015.7, pp.20-25 を参照。

⁸⁴ 吉田岳「民間事業者から見た PFI 事業—鹿島の実績と今後の展望—」『日経研月報』No.431, 2014.5, p.34.

⁸⁵ 村林正次「次世代 PPP の新たなフェーズに向けて」『日経研月報』No.445, 2015.7, p.54.

⁸⁶ 吉田 前掲注(84)

⁸⁷ 総務省地域力創造グループ地域振興室「地方公共団体による PFI 事業と PFI 法に関する調査 調査報告書」2012.12, pp.7-10. <http://www.soumu.go.jp/main_content/000193302.pdf>

⁸⁸ 総務省自治財政局地方債課「地方債制度の現状と見直しに係る検討事項(案)」(地方財政の健全化及び地方債制度の見直しに関する研究会(第1回)資料4)2014.11.25, p.2. 総務省 HP <http://www.soumu.go.jp/main_content/000324680.pdf>

る⁸⁹。また、地方債については、公共施設の建設よりも維持・管理を中心とする時代を迎えれば、自由な起債が認められなくなるとの見通しもある⁹⁰。

さらに、公共施設マネジメントの観点からも PPP/PFI の活用が推進されており⁹¹、人口・財政上の現状・予測を踏まえた「公共施設等総合管理計画」の策定が各地方公共団体に要請されているほか⁹²、一定規模以上の地方公共団体に対しては、新たな施設の整備・運営事業を実施する際にまず民間活用の可能性を検討する「優先的検討規程」の策定も要請されている⁹³。

おわりに

公共施設の整備・運用における民間活用は、あくまで国民の福祉を増進するという本来の目的を実現するための手段である⁹⁴。民間活用の可能性と公共施設自体の必要性は別の問題であり⁹⁵、優先順位の低い施設は整理することも必要である⁹⁶。他方で、必要な公共施設において民間活用が難しい場合には「再公営化」することも考えられる⁹⁷。民間を活用する際にも、国民の立場に立ち、実現したい目的や優先順位をあらかじめ整理しておくことが大切であろう⁹⁸。

⁸⁹ 地方公共団体の破たん制度を導入する等の提言がある（鈴木 前掲注(74), pp.44-45）。

⁹⁰ 渋谷 前掲注(77), p.28.

⁹¹ 仁井谷興史「公共施設等の総合的な管理による老朽化対策等の推進」『地方自治』No.814, 2015.9, pp.23-40.

⁹² 総務省自治財政局財務調査課長「公共施設マネジメントの一層の推進について」（平成28年11月7日総財務第167号）<http://www.soumu.go.jp/main_content/000449253.pdf> 平成28年度末までに、地方公共団体の98.4%が策定する見込みである（「公共施設等総合管理計画策定取組状況等に関する調査（結果の概要）」（平成28年10月1日現在）総務省HP <http://www.soumu.go.jp/main_content/000455698.pdf>）。

⁹³ 榎原弘志「運営権譲渡、地方に広がる兆し」『日経グローバル』No.308, 2017.1.16, p.11.

⁹⁴ 観光誘客・地域活性化への貢献等はあくまで副次的な効果であって、本来の設置目的が果たされていなければ、行政としての責任を果たしていることにはならないとの指摘がある（福田 前掲注(26), p.17）。

⁹⁵ 「VFM（Value For Money）に関するガイドライン」前掲注(41), p.3.

⁹⁶ 総務省自治財政局地方債課「公共施設等の解体撤去事業に関する調査結果」2013.12, p.5. <http://www.soumu.go.jp/main_content/000262860.pdf>

⁹⁷ ドイツにおける再公営化の事例として、宇野二朗「再公営化の動向からみる地方公営企業の展望—ドイツの事例から—」『都市とガバナンス』Vol.25, 2016.3, pp.16-34を参照。

⁹⁸ 石田哲也「インフラファンドがPFIを変える—経済インフラにPFIを大胆活用し、成長戦略の起爆剤に—」『金融財政事情』No.3031, 2013.7.1, p.22.