PFI の活用による地方自治体行政サービスの民間委託推進

Promoting consignment of municipal administrative services to private operators through the use of PFI(Private Finance Initiative)

岡村克彦（国際公共政策研究センター）
Katsuhiko Okamura (Center for International Public Policy Studies)

要旨

日本は人口減少時代に入り、過疎化と高齢化に悩む地方都市では、既存の公共施設の利用度が低くなっていく恐れがある。国と地方の公的債務は 1000 兆円を突破し地方財政の効率化は喫緊の課題となっており、高度成長期に建設した大量のインフラの統廃合や更新投資という課題もあるため、地方自治体は行政サービスの民間委託を推進して業務と財政の効率化に取り組んでいくべきであり、取り分け PFI（民間資金活用による公共施設整備手法）を活用していくべきである。PFI 利用のための国の制度はかなり整ってきているが、地方自治体における PFI の実施率はかなり低い。地方自治体は公共事業方式に比べて経費抑制効果が大きい PFI の活用により、行政サービスの民間委託を更に進めて地方財政の効率化を行い、地域活性化につなげていくべきである。

キーワード 民間委託、PFI、財政効率化、地域活性化

1. はじめに

地方自治体の行政改革は四半世紀に及ぶ歴史がある。すなわち、1980 年代から拡大する財政赤字を踏まえて、1985 年に「地方行革大綱」が策定され、全国の地方自治体は行政効率化を進めていった。1990 年代になると欧米で実践が進み始めた NPM [1] の考え方が紹介され、自治体行政サービスの民間委託の推進につながっていった。

1999 年に「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」いわゆる PFI[2] 法が制定され民間事業者による公的施設の整備と運営が可能となり、公共事業方式に比べて経費抑制効果が大きい PFI の制度とその推進体制もかなり整備が進んできたが、地方自治体、特に市町村においては PFI 事業の実施率が低い。

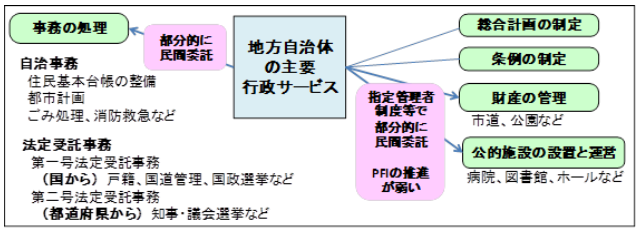
本研究は、「PFI の活用による地方自治体行政サービスの民間委託推進」をテーマにして、民間委託範囲が広く行政費用の抑制効果が大きい PFI の概要とメリット、制度や運営面での課題をレビューし、地方自治体の PFI 活用に向けての課題や改善のための施策、具体例の紹介と考察、更には地域活性化につなげていくための施策などを各種文献、資料等を調査、分析して以下にまとめた。

2.地方自治体の行政サービスの民間委託

2.1 民間委託の状況

地方自治体の行政サービスは、大きくは図表１のように総合計画の策定、条例の制定、事務の処理、財産（市道や公園など）の管理、公的施設の設置と運営に大きく分けることができるが、このうち事務の処理、財産の管理、公的施設の設置と運営で部分的に民間委託が行われている。

図表１ 地方自治体の行政サービスの分類例



事務の処理については図表２（2015 年総務省調査）から、多くの地方自治体で専門的行政知識が不要な業務について民間委託が進んできていることが見て取れるが、市区町村の委託状況は一歩遅れている。

図表２ 事務の民間委託実施状況

業務名	都道府県	指定都市	市区町村
本庁舎の清掃	100%	100%	98%
本庁舎の夜間警備	100%	90%	98%
受付・案内	97%	100%	81%
電話交換	90%	79%	88%
公用車運転	72%	70%	78%
情報処理・情報システム維持	100%	100%	94%
ホームページ作成・運営	100%	95%	63%
総務関係業務	79%	95%	31%

※業務量が少なく専任職員を配置せず臨時職員で対応する自治体を除く比率
（総務省2015年:地方公共団地における行政改革の取組状況）

公的施設の運営の委託については、指定管理者制度[3)]が中心になっている。図表 3（2012 年総務省調査）から指定管理者制度の導入は伸びているものの、導入率は都道府県で約 6 割の水準に留まり、また民間企業等の指定率が低いことが分かる。

指定管理者制度は、最終的な権限を地方自治体に残したまま公的施設の管理を自治体から民間事業者（個人は除く）に委任し、協定化する制度である。民間事業者は議会の議決ののち条例で指定され、施設の使用許可や地方自治体が決めた利用料金徴収など公的施設の包括的な管理運営ができる。

事務の委託も指定管理者制度による公的施設の運営の委託も事務運営部分だけを民間委託する制度であり、地方自治体の経費抑制の対象は人件費の一部に限られるため、経費抑制の効果は限定的である。

図表 3　公的施設の指定管理者制度の導入状況

公的施設の指定管理者制度の導入状況（2012年4月総務省）

	指定管理者制度導入済み施設数	前回調査時（2009年）	伸び率	民間企業等が指定管理者の施設数
都道府県	7,123	6,882	103.5%	2,304（32.3%）
指定都市	7,641	6,327	120.8%	3,077(40.3%)
市区町村	58,712	56,813	103.3%	19,003(32.4%)
合計	73,476	70,022	104.9%	24,384(33.2%)

公的施設：レクリエーション・スポーツ施設、産業振興施設、上下水道、大規模公園などのインフラ、文化会館や美術館などの文教施設、病院、特養ホームなどの社会福祉施設

民間企業等：株式会社、NPO法人、学校法人、医療法人等

都道府県では公の施設11,624のうち7,123に指定管理者制度を導入しており、導入率は61.3%（指定都市と市区町村はデータ無し）

公的施設の設置は PFI によって、その建設と運営、管理がパッケージで民間委託される。内閣府の調査によれば、2012 年までの地方自治体毎の PFI 事業の実施率は都道府県で 60%、指定都市で 85%、市区町村で 8%の地方自治体に留まっている。国は PFI の推進に力を入れているが地方自治体の PFI 実施率は低く、中でも市区町村の実施率はかなり低い状況にある。

2.2　民間委託の手法

図表 4 は行政の民間委託の手法をまとめたものである。公的施設の設計、建設、資金調達、維持管理及び運営を一括して民間に委託する PFI が、他の民間委託手法よりも民間委託の範囲が広範で対象予算も大きいため、地方自治体における経費抑制効果は他の民間委託手法より大きい。

地方自治体は経費抑制効果が大きい PFI を活用して、公的施設の設置と運営の民間委託を推進することで、地方財政の効率化を進めていくべきである。

図表 4　民間委託の手法

民間委託手法	概　　要	運営の一部委託	運営の一括委託	施設の民間建設	委託の程度	経費抑制効果
公設公営						
業務委託	行政が施設等を建設、管理、運営し、管理運営での一部業務を民間に委託	●			小	小
民設公営						
施設借用	民間が施設等を建設、所有し、行政が借り受けて、管理運営を行う	▲		●		
公設民営						
管理運営委託	行政が施設等を建設し、管理運営業務の一部またはほとんどを民間に委託する		●			
施設貸与	行政が施設等を建設、所有し、その施設を民間に貸与して、民間が管理運営を行う		●			
DBO（Design-Build-Operate）	民間主体に設計、建設、管理運営を一体的に委託するもの。施設の所有、資金調達は行政が実施。PFIよりも民間の創意工夫が発揮しにくい		●	▲		
民設民営						
PFI	民間主体に資金調達、設計、建設、管理運営を一体的に委託、経費抑制効果が大きい		●	●	大	大

（内閣府資料を基に筆者作成）

2.3　PFI 活用のハードル

地方自治体が PFI を活用して民間委託を進める上では、克服すべき幾つかのハードルがあるため、各種リスクを取って PFI を進めて行きづらい。

①地方の風土

地方の風土は保守的で競争回避的であることはいうまでもない。よそ者や新しい事はあまり好まれず、既得権益を守る風潮が大きい。

②地域住民

地域住民の賛同を得ることもハードルになる。多くの地域住民は身の回りに関係すること以外は地方自治に関心が低く、また多くの地方自治体や地方議会では情報公開が十分とはいいづらい。PFI を含む民間委託についての十分な広報・啓蒙活動、情報公開が必要である。

③労働組合

PFI を含む民間委託は労務問題になることが多い。公務員の労働組合のほとんどは、職域の確保を大義名分にして業務の民間委託に反対しているため、民間委託の拡大は、首長や行政幹部に労務問題の課題が加わる。

労働組合が職域の確保を掲げるのは当然ではあるが、各地方においては地方公務員が同レベルの職位や同年齢

の地方企業社員より高額の給与水準となっている。

公務員が従事する業務を民間委託し、民間の創意工夫によって需要が増えれば、従事していた公務員以上の人数の民間人の雇用確保につなげられる。

④地方公務員

地方公務員は、リスク回避、前例踏襲、民間委託にあまり積極的でない。地方では官民での人材交流が少なく、民間との意見交換の機会を得にくいことも背景にある。PFI を含む民間委託が更に進むかは、首長が地方自治体をどう改革していくかの方針設定とその実践によるところが大きい。

⑤地方議会

地方議会については政策提言機能や監視機能が弱いため、その活動の強化と活性化の必要性について、多くの方々が指摘している [4]。また、地方議員には建設関係者も多く、「PFI は地元以外の大手企業が落札し、地元に仕事が落ちてこない」などの意見も出されるといわれる。

政策スタッフの強化や幅広い人材が議員として活躍できるよう議会の夜間・休日開催などの議会の改革が必要である。

⑥地方企業

いわゆる地方企業には多角経営の大企業があまり無く、限られた事業領域や圏域での事業を行っている企業が多い。このため公的施設の建設から管理、運営を単独で請け負うことができる企業は少ない。またリスク回避志向が強く、大手企業の進出や提携にネガティブな向きが多いため、時代の変化や新潮流についていきにくい企業体質になっている企業も少なくない。

3. 日本の PFI の概要と分析

3.1 日本の PFI の概要

日本の PFI 法は 1999 年に制定され、その目的は、「民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して公共施設等の整備等の促進を図るための措置を講ずること等により、効率的かつ効果的に社会資本を整備するとともに、国民に対する低廉かつ良好なサービスの提供を確保し、もって国民経済の健全な発展に寄与する」（PFI 法第 1 条）である。

PFI 事業は公的施設の費用の負担方法によって、以下の 3 つに分類される。

①「サービス購入型」

行政が建設・管理運営に要する費用をサービス購入料として民間事業者に支払う

②「独立採算型」

民間事業者が提供したサービスの対価として、利用者から直接料金収入を受け取って費用を賄う

③「混合型」

民間事業者が利用者から直接受け取った料金収入と行政からのサービス購入料収入の両方で費用を賄う

2012 年の内閣府の調査では、PFI 事業 418 件中、サービス購入型は 307 件（73.4%）、混合型は 90 件（21.5%）、独立採算型は 21 件（5.1%）と、大半がサービス購入型である。

3.2 PFI の事業方式

PFI 事業の主な事業方式は下記の 3 つである。

① BTO（Built Transfer Operate）方式

資金調達・建設を民間事業者が行い、施設完成後は所有権を公に移転して、運営を一定期間民間事業者に委ねる

② BOT（Built Operate Transfer）方式

資金調達・建設を民間事象者が行い施設完成後も民間事業者が所有して運営し、事業期間終了後に所有権を公に移転する

③ コンセッション(公共施設運営権）方式

公が資金調達・建設した施設の所有権を公に残したまま、運営権だけを長期間民間事業者に付与して、投資・費用を回収する

＜国や地方自治体のメリット＞

公的施設の運営権を物権として民間に売却して既存債務の削減が可能なこと、対象施設を所有し続けて関与を確保できること

＜民間事業者のメリット＞

空港や水道など新たな事業領域に進出でき、包括的な運営権が設定され運営の自由度が大きいこと、固定資産税などの税負担がないこと、運営権を担保権として償却が可能になること

そのほかに、BOO 方式（Build Own Operate：民間事業者が施設を建設・維持管理・運営し、契約期間終了後も民間事業者が施設を所有し続ける方式）、RO 方式（Rehabilitate Operate：民間事業者が対象施設を改修

してから、その施設の管理運営を事業終了まで実施する方式)、RTO 方式（Rehabilitate Transfer Operate：民間事業者が対象施設を改修し、改修後は所有権を公に移転して、運営を一定期間民間事業者に委ねる方式）がある。

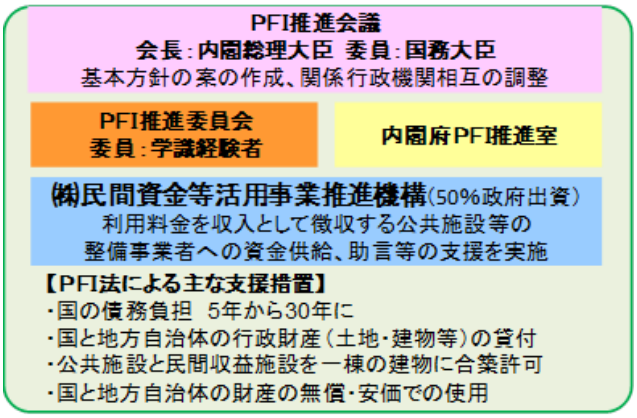
2012 年の内閣府の調査（コンセッション方式導入前）では、PFI 事業 418 件中、BTO 方式が 303 件（72.5%）、BOT 方式が 53 件（12.7%）、BOO 方式が 14 件（3.3%）、RO,RTO 方式が 18 件（4.3%）その他 30 件（7.2%）となっており、日本の PFI では BTO 方式や BOT 方式がほとんどである。

日本の PFI 事業はサービス購入型の BTO 方式が主流であり、サービス需要変動の事業リスクは公が負担するケースが多い。サービス購入型の BTO 方式では、サービス水準が低下する可能性のある費用削減のための投資は、公がサービス低下のリスクを嫌って行われない場合が多く、運営や投資の自由度によっては民間活力の活用が不足している可能性がある。

3.3　国の PFI の推進体制

国の PFI の推進体制もかなり整備されてきている。図表 5 のように、総理大臣を会長とする PFI 推進会議の下に学識経験者による PFI 推進委員会、内閣府 PFI 推進室が配置されている。閣議決定された基本方針に沿って、公共施設等の管理者が PFI 事業の実施方針を策定する流れとなっている。並行して民間事業者による持ち込み提案の制度もある。

図表 5　政府の PFI 推進体制



また 2013 年には、コンセッション方式などの独立採算型の PFI 事業の支援のために株式会社 民間資金等活用事業推進機構が 50%政府出資で設立され、PFI 事業者への出融資、専門家の派遣と助言を行っている。PFI 法では、PFI 事業への支援措置として、行政財産の貸付、国と地方自治体の財産の無償、安価での使用なども決められている。

3.4　VFM（Value for Money）による評価

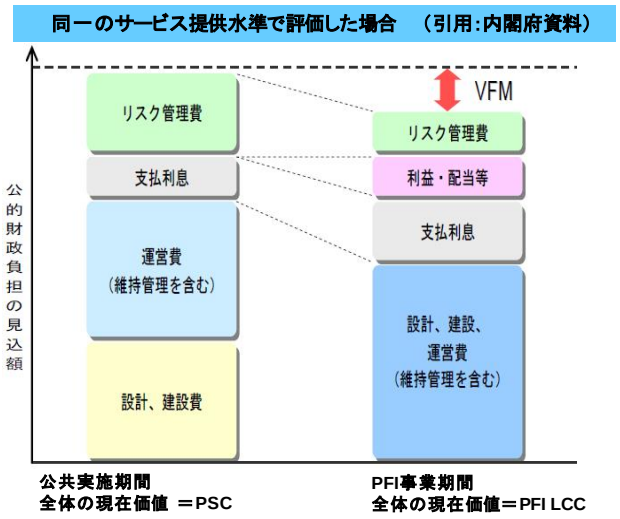
PFI は VFM(Value for Money)という評価指標によって、ある特定の 1 つの事業の事業化の可否が決められる。VFM は「支払額に対して最も価値の高いサービスを供給する」という考え方で作られており、同じサービスを供給する PFI と公共事業を比較し、支払額に対して価値の高いサービスを供給する方を「VFM がある」とする。

すなわち、ある特定の 1 つの事業案件について、公共部門がサービス実施する公共事業の場合と PFI 事業の場合を、①同一水準のサービスをより安く提供しているか、または②同一価格でより上質のサービスを提供しているか、①②のいずれかの方式で比較し、PFI 事業の方が VFM があるならば、公共部門がサービス提供するより民間実施の方が効率的だとして、PFI 事業化の判断を行う。

具体的には、同一のサービス提供水準で評価する場合、

- 公共部門が自ら実施する場合の事業全体期間の公的財政負担の見込額の現在価値を PSC（Public sector Comparator)・・・図表 6 の左の棒グラフ
- PFI 事業として実施する場合の事業期間全体の公的財政負担見込額の現在価値を PFI LCC（PFI Life Cycle Cost)・・・図表 6 の右の棒グラフ
- PSC＞PFI LCC ならば、VFM があると判断し、PFI 事業を実施することになる

図表 6　VFM による評価



・VFM の課題

VFM はある特定の 1 つの事業を公共部門が実施する

か PFI 事業で実施するかの選定段階の評価指標であるが、民間事業者の選定段階や運営後の活用が十分にできていない。これは、現在価値への割引率やリスク管理費の計算など VFM の計算方法の標準化がまだ不十分なためだと言われている。

すなわち、現在価値に換算する割引率は、内閣府からはリスクフリーレート[5]を用いることとして長期国債利回りが用例として示される一方、国土交通省は社会資本の PFI 事業の割引率は当面 4%を用いることとしている。PFI の事業期間が長くなるほど、後年度の金額は割引率のわずかな違いで VFM への影響が大きく違ってくるが、割引率についての統一した見解はまだない。

3.5　PFI のコストメリット

PFI の VFM は個々の事業案件で異なるものの、10～20%台が比較的多いと言われる。すなわち同じ事業を全て公共で実施した場合に比べて、PFI の方が案件によっては数十年に及ぶ事業期間全体のコストが計画上 10～20%安くなる。地方自治体も PFI を推進して、そのコストメリットを享受すべきである。PFI のコストメリットは以下の要素で生じると考えられる。

公共事業	仕様発注	×	分割発注	×	単年度契約
ＰＦＩ	性能発注	×	一括発注	×	長期契約

公共事業では、仕様発注、分割発注、単年度契約が標準的であるが、PFI では性能発注、一括発注、長期契約が標準的となっていて、以下の①から⑤の要素及び背景にある競争原理によりコストメリットが生じるため、PFI の方が調達金利が高くても VFM が発生する。またコストメリットを確実にするためには、民間金融機関による事業精査とモニタリングも重要な要素である。

①事業期間全体の管理・運営による各種効率化

資金調達～設計～建設～管理運営という事業期間全体を一体的に考慮し、管理することで各種の効率化が可能になる。

②性能発注によるコスト管理

建物であれば面積や収容人数は指定するが間取りなどは業者に任せるなど、仕様や工法が自由になり、資材選択が柔軟にできるため、工期も短縮でき人件費も節減可能になる。

③一括発注によるスケールメリット

分割発注に比べ資材価格を低減でき、管理コストも低下し、大規模な施設ほどコストメリットが大きい。

④長期契約によるメリット

長期的な維持管理を計画的に実施でき、熟練人員や資材を効率的に配置できる。

⑤民間へのリスク移転

民間へのリスク移転により、リスク最小化のための創意工夫と努力が行われる。それらを促進するインセンティブを契約に盛り込むことで、リスクの最小化をより確実なものとすることができる。

3.6　PFI の課題

日本の PFI は導入以来、制度面や運営面で多くの改善が行われてきたが、下記のような課題が残っており、引き続き改善が必要である。

・PFI の制度面

①投資償却方法の改善

民間施設にかかる投資は会計上、法定耐用年数での減価償却が必要となる。長期に渡る運営期間の後期には投資をしても法定耐用年数が契約期間をはみ出してしまい、減価償却が未了となるため投資を実行しにくい。加速度償却により残存運営期間内での償却を可能にするなど政策的な支援ができないか検討すべきである。

②大規模修繕補修費の留保

PFI 事業では大規模修繕の修繕引当金の損金計上が認められていない。公的施設や設備で一定の長期間毎に必要な大規模修繕の修繕費については、サービス購入型 PFI（公共施設管理者からの事業費支払いが毎年均等化されている場合）であっても独立採算型 PFI であっても民間事業者が積み立てねばならないが、後年度の大規模修繕のための内部留保は課税対象になってしまう。改善案を調整中のようだが早急な対応が必要である。

③VFM（Value for Money)の活用

PFI 事業のデータを蓄積し分析する中で、現在価値への割引率の統一基準など VFM の計算手法の標準化を図ると共に、現在は特定事業の選定段階だけに留まっている VFM の活用について、運営後の活用など幅を広げるべきである。

・PFI の運営面

①公営企業と PFI 事業のイコールフッティング

地方自治体の補助や融資、国庫補助などについて、下水道事業などでは公営企業には認めて、PFI 事業には認めない事例などが政府の事業者ヒアリングでも報告されており改善が必要である。

②官民の適切なリスクシェアリング

保険でカバーできない不可抗力による事業運営上の損害などについては、民間事業者にリスクを丸投げするのではなく、事業の内容や条件に応じて官民での適切なリスクシェアリングが図られるべきである。

③主要な公共施設・個別事業の情報公開

PFI 事業の対象になりうる主要な公共施設・個別事業については、公的管理者が積極的に情報公開しない限りは、民間事業者との間で「情報の非対称」が大きい。主要な公共施設・個別事業の立地情報、活用状況、財務状況、耐用年数、修繕改修の状況と今後の予定、利用の将来見通し等を情報公開して、民間事業者からの事業提案の促進を図るべきである[6]。

3.7　PFI 事業の具体例と考察

1999 年の PFI 法施行以来、2015 年 3 月末までに全国で 489 件の事業が実施され、事業の施設の分野は多岐に渡り、累計事業費は 4 兆 5015 億円となっている。

この中には、日本初の PFI 刑務所である美祢（みね）社会復帰促進センターや岩手県で初めて地域資本で手掛けた PFI 事業である官民複合施設の柴波（しわ）オガールプロジェクト、珍しい施設例としては斎場（札幌）、天文台（仙台）、ヨットマリーナ（神戸）、警察署と民間オフィス、住宅の複合ビル（渋谷区神宮前）などがある。

PFI 事業による成功例として柴波オガールプロジェクトを、失敗例としてタラソ福岡（ごみ焼却場余熱利用の温海水利用施設）を取り上げて分析と考察を行った。

①柴波オガールプロジェクト（成功例）

【施設概要】

岩手県で初めて地域資本だけで手掛けた PFI 事業である。柴波町が出資して第三セクターのオガール柴波を作り、東洋大学と公民連携協定を結び、町民との意見交換を重ねて作った公民複合施設群による市街地再開発事業であり、公的不動産の優れた活用事例である。

事業方式は施設毎に分かれ、柴波町役場は PFI による BTO 方式、民間複合施設のオガールベースは事業用定期借地権方式、分譲一戸建てのオガールタウンは建築条件付宅地分譲方式、公民複合施設のオガールプラザは区分所有で、民間部分はプロジェクトファイナンス方式、岩手県フットボールセンターは町が土地を賃貸している。全体の事業費は約 52 億円である。

【特徴】

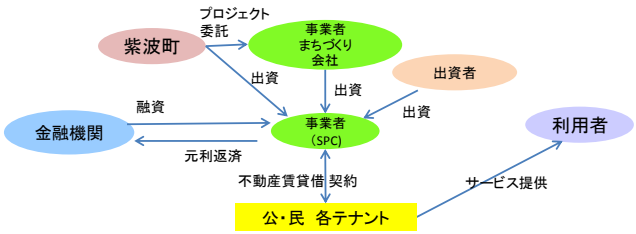
2009 年開業の補助金に頼らない公民連携での複合施設群。盛岡市から 20km に位置する人口 3.4 万人の柴波町で 10 年以上放置された柴波中央駅近くの町有地 10.7ha を再開発し、年間 80 万人が来訪する賑わいの拠点作りに成功している。

オガールプラザ：　柴波町図書館、産直所、飲食店、診療所、交流館（スタジオやギャラリー）、子育て支援センター、学習塾

オガールベース：　日本初のバレーボール専用体育館、ビジネスホテル、スポーツアカデミー

岩手県フットボールセンター：　町が岩手県フットボール協会に補助金を拠出し土地を賃貸、雨水貯留浸透施設の上に建設

【紫波オガールプロジェクトの運営スキーム】



【分析】

＜地方自治体：紫波町＞

2007 年に東洋大学からの公民連携のアドバイスを受けながら、公民連携室を作り事業者に出資して連携し、町民とも PPP 推進協議会を立ち上げ、事業の中心になって関係者を巻き込んで多角的、積極的に行動した。

＜事業者＞

公民連携で会社を作り「補助金に頼らない」「消費を目的としない人を集める」など独自のコンセプトを貫く一方で、収支計画の精査や細部に渡るコスト管理などを推進した。

＜金融機関＞

地元の新規事業である本件に快く融資する一方で、事

業内容やテナントの経営状況など細かく精査、モニタリングを実施した。

②タラソ福岡（失敗例）

【施設概要】

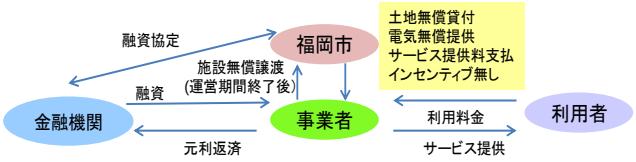
福岡市で初めて、日本でも 3 番目の PFI 事業であり、福岡市の臨海部のごみ焼却場の余熱を利用した温海水プールを持つスポーツ施設。総事業費は約 12 億円で事業方式は利用者からの料金収入と福岡市からのサービス購入料との混合型で、当初事業期間 15 年の BOT 方式であった。

【経過】

2000 年 3 月に福岡市はごみ焼却場の余熱利用施設の PFI 事業者を公募した。公募期間は焼却場稼働日程との関係で後ろ倒しを避けたためか、僅か 2 週間だけであった。公募期間 2 週間で 2 社が応募し、福岡市はサービス提供料の支払いが安くて済む地元の大木建設を事業者に選定した。

2002 年 4 月に大木建設の子会社 SPC（特別目的会社）によりタラソ福岡が開業する。この間施設は営業を続けるが、利用者が事業者の需要予測を大きく下回り、収支が悪化。2004 年 4 月には親会社の大木建設が経営破綻し、11 月にはタラソ福岡も施設閉鎖となった。その後、2005 年 2 月に福岡市により新しい事業者が選定され、4 月からタラソ福岡の運営が再開されている。

【タラソ福岡の運営スキーム】



【分析】

＜地方自治体：福岡市＞

公募期間が 2 週間など余裕のない準備期間、市と事業者の需要予測の差異と経営見通しなどの詰めの不足、事業者の親会社の経営危機情報を経営破綻 3 か月前に聞いても何ら対応策を行わなかったなど、事業全体の管理が甘く事業者との意思疎通にも不足があった。

＜事業者＞

大きめの需要予測（市の事前の予測年間利用者 10 万人に対して 24.7 万人）を提出、地元ゼネコンということもありスポーツ施設運営より施設建設受注が主眼だった可能性がある。

＜金融機関＞

融資全額を回収できる協定範囲内での融資のため、運営前後のモニタリングが圧倒的に不足していた。

③両 PFI 事業からの考察

地方自治体、事業者、金融機関で情報の非対称を作らないような有機的連携が重要だと考える。

＜地方自治体＞

PFI 事業であるからといって、事業者に全て丸投げするのでなく、事業者と意思疎通を図りながら、関係者と連携して事業をモニタリングし、運営を支援すべき。

＜事業者＞

PFI 事業は建設から運営まで多方面かつ長期なため、きちんとした事業計画と収支計画の立案、精査や地方自治体、金融機関など関係者との意思疎通が必要になる。

＜金融機関＞

地方自治体と事業者をバックアップして、計画から運営まで事業のモニタリングと必要な意見具申をすべき。

4. PFI の活用のために

4.1 PFI を活用した民間委託を進めるべき理由

地方自治体の行政サービスの PFI の活用による民間委託は、下記の理由から更に推進するべきである。

①民間の創意工夫による利用者増加

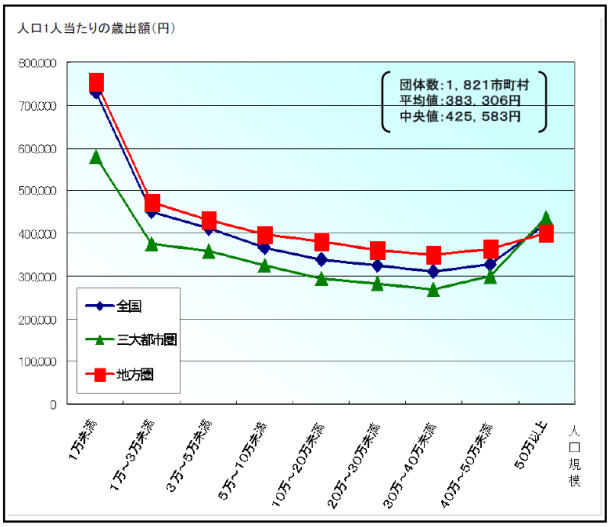
人口減少時代に入り、過疎化と高齢化が進む地方部を中心に、行政サービスや公共施設の利用度が低くなっていく恐れがある。行政サービスの民間委託をできるだけ進めることで、民間のノウハウと創意工夫を活用し、利用者の増加につなげていくべきである。

②地方財政の効率化

国と地方の公的債務残高が 1000 兆円を超える状況においても、各地方自治体の財政不足分は地方交付税が交付され補填される（2015 年度は約 16.8 兆円）手厚い地方財政計画になっている。

地方の人口減少は過疎地域ほど進行しているが、図表 7 のように人口規模が小さい自治体ほど住民 1 人当たりの歳出額は大きい。

図表 7　人口 1 人当たりの歳出額 （総務省資料：H17（2005）年度数値）



人口 1 万人未満の中小市町村の数は、2005 年には全国の約 1800 の市町村のうち 26.7%の 482 町村であったが、これが 2035 年には全国の 34.7%の 626 町村が人口 1 万人未満になり、全国の 99.8%の市町村で生産年齢人口が減少し、生産年齢人口割合が 50%未満の自治体が 1/3 を超えるとの予測が国立社会保障・人口問題研究所から出されている。このままでは地方税の歳入は細る一方で、歳出額が膨らんでいく。地方自治体は将来に向けて歳出削減の一環として、PFI を活用すべきである。

③公共施設の統廃合

高度成長期を中心に大量に建設された道路、橋、水道などのインフラや公的施設は更新時期を迎えていて、今後 50 年間に日本全体で約 190 兆円の更新費が必要との指摘(平成 23 年度国土交通白書)もあり、地方自治体保有の設備・施設の統廃合においては、PFI を活用して費用縮減を図るべきである。

④官僚組織の限界

官僚組織は、洋の東西を問わず、リスク回避、前例踏襲志向、肥大化傾向があり、更に日本のように頻繁な人事異動の官僚組織では、事業の専門性や発想の転換、長期的な運営方針に限界があるため、民間の創意工夫に任せた方が良い事業は任せるべきである。

4.2　PFI の活用を更に進めるための施策

行政サービスの PFI 活用による民間委託を更に推進するためには、以下の 4 点の施策を行っていくべきだと考える。

①PFI の制度面、運営面での課題改善

3.6 で述べたように、PFI の制度面では、投資償却方法の改善、大規模修繕費の留保、VFM (Value for Money) の活用を、運営面では、公営企業と PFI 事業のイコールフッティング、官民の適切なリスクシェアリング、主要な公共施設・個別事業の情報公開などの課題を改善すべきだと考える。

②地方自治体への民間委託のインセンティブ

地方自治体の PFI 事業の検討には、調査から契約まで数年間かかることもあると言われ、多額の費用と専門ノウハウを持つ人材が必要である。特に中小市町村には専門的な職員を抱える規模や財政の余裕度がないため、自治体への財政、人的な支援の検討が必要と考える。このほかにも 2.3 で述べたようなハードルもあるため、地方自治体が PFI 事業を実施することでのメリットを増やすべきだと考える。

例えば、地方自治体が PFI によって地方財政の効率化を進めたら、その地方自治体が自由に使える交付金を少し増やすなど、地方財政のインセンティブを検討すべきである。

③地方企業の受託拡大

各種の民間事業者へのアンケートやヒアリングからは地方企業が PFI 事業を受託する比率があまり高くないものと思われる。地域再生のためには、地方企業の PFI 事業の受託が拡大する必要がある。

地方企業にとって新規案件である PFI 事業を受託するには、広い分野にまたがったリスクを取らなければならないので、『自社だけで全てのリスクを取りきれないのであれば、(自社の単独) 受託を行わない』という「自前主義」的な考え方では無く、他社と提携してリスク分散を図り事業拡大を進めるという連携重視の考え方に変えていくべきである。

そのためには単独受託のリスク分散や受託範囲拡大を狙って異分野事業者同士でジョイントベンチャーや SPC (特別目的会社) を組んで、地方企業が受託を拡大することができるための支援や指導が必要である。地域金融機関の果たす役割が期待されている。

④民間委託に伴うノウハウ移転の支援

地方企業が経験やノウハウがない業務を含む PFI 事業も受託しやすいように専門的ノウハウを持つ官民 OB の活用、公務員の退職派遣を行うなど官民人材交流を進めるべきである。ある業務をその分野の経験がない会社に委託する場合、業務ノウハウを持つ専門的人材を出向、

転籍させてノウハウの移転を行い、業務委託を疎漏がないようにするのは民間企業では一般的である。

2015 年の PFI 法改正でコンセッション方式の事業には、専門的ノウハウ等を持つ公務員の退職派遣が可能となった。今後は民間委託のすそ野を広げるため、他の中小型の PFI 事業でも派遣可能な様に進めるべきである。

4.3　地域活性化につなげていくための施策

①需要誘発効果を引き出す追加投資

PFI の活用による自治体行政サービスの民間委託推進を地域の活性化につなげていくためには、単に PFI により公的施設の建設から管理・運営までを民間委託するだけでなく、民間委託で抑制できる地方財政の一部などを原資にして、公的施設との相乗的な需要誘発効果を引き出す追加投資を行政が行うべきである。

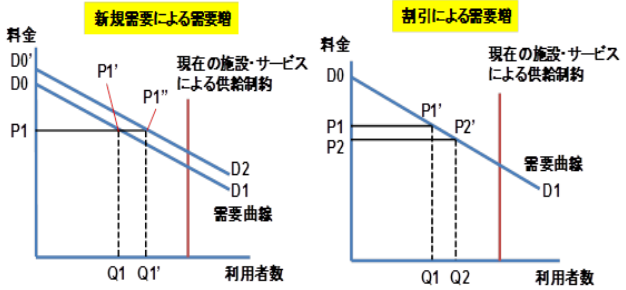
例えば、紫波オガールプロジェクトのように、同じ敷地内や施設内(合築)に関連集客施設や民間収益事業を組み合わせて配置して施設の集積を行うことや、隣接する駐車場の整備、コミュニティバスの運行によるアクセス改善などを行うことで集客効果を上げることができると思われる。

②需要の密度を上げる工夫

人口の少ない地域においても、各種の集客ができる施設の集積と稼働時間拡大の相乗効果によって、PFI 施設の利用の機会を増やして、「需要の密度」を上げる（＝潜在的な需要者も含めた需要者の数を増やす）ことで、新規需要層を広げると共に、(朝晩・リピーター・まとめ買いなどの）割引で「ついで」の需要を誘発することができるであろう。

グラフに表せば、図表 8 の左グラフように新規需要層による需要曲線シフトでの増収、右グラフのように需要の価格弾力性が大きければ、割引による利用者増加による増収が見込める。左右どちらのケースでも消費者余剰が増加し、施設収入と施設利用率の上昇の両方を見込むことができる。

図表 8　割引による需要増・新規需要による需要増



また、施設のサービスレベルを維持するとすれば、利用者が増加すれば施設での従業員の雇用の拡大（雇用者数または雇用金額の拡大)につながっていく。さらには、利用者の増加により施設への往来する頻度が増えれば、波及効果により周辺地域経済の活性化を図ることも期待できる。

5.　おわりに

本研究では、「PFI の活用による地方自治体行政サービスの民間委託推進」をテーマにして、民間への委託範囲が広く、行政費用の抑制効果が大きい PFI の概要とメリット、地方自治体の PFI の活用に向けての課題や改善策、地域活性化につなげていくための施策などを各種文献、資料や具体例を調査、分析してまとめた。

地方自治体は人口減少が続く中で地方の再生を図るためには、PFI を活用した行政サービスの民間委託を進めていくべきである。

官民の人材が限られる中小市町村にとって PFI 事業を実施することはかなりの負担があると思われるものの、民間の活力や創意工夫の積極的な利用こそが、地方が今後生き残っていくための方法だと考える。中小自治体も含めた全国の地方自治体が工夫しながら PFI を活用できるよう各種の施策が推進され、地方の活性化が進むことを願うものである。

最後に PFI による公的施設の設置の手法を応用して、市街地再開発や遊休地となっている公的不動産の活用などにおいても PFI のように民間活力をもっと活用できる仕組みや施策ができないか今後検討の価値があると考えた。

註

1) NPM(New Public Management）：行政に民間企業の経営管理手法を導入し、競争原理を働かせて、効率化やサービス品質の向上を図ろうとする行政管理の理論

2) PFI（Private Finance initiative）：公的施設の設計、建設、資金調達、維持管理及び運営に、民間の資金とノウハウを活用し、民間主導で効率的かつ効果的な公共サービスの提供を図るという手法

3) 指定管理者制度：公の施設管理を地方自治体から代行する形で最終権限を地方自治体に残したまま施設の管理を指定した法人に委ねる制度

4) 早稲田大学マニフェスト研究所の「議会改革度調査 2014」によれば、過去 10 年間で、定数や報酬、議会

の情報公開などを除いた、いわゆる政策型の議員提案条例を制定した地方議会は、回答全体（1503 議会）の31%の議会だけであり、そのうち 56%は 1 件だけの制定

5) リスクフリーレート：リスクが極小の資産から得られる利回りのこと

6) 2015 年 1 月に総務省は、今後 3 年間で公共施設等総合管理計画と固定資産台帳、地方公会計の整備と情報公開を地方自治体に要請している

引用・参考文献

[1]今川晃（2014）「地方自治を問い直す　住民自治の実践がひらく新地平」法律文化社

[2]太下義之（2007）「PFI における『需要リスク移転のパラドックス』を巡る考察」三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング　季刊政策・経営研究 2007Vol.2

[3]片山義博（2015）「自治体自立塾」日本経済新聞社

[4]神奈川県（2015）「指定管理者制度の運用に関する指針」

[5]関西経済連合会（2012）「PFI の推進に関する提言」

[6]岸道雄（2011）「PFI(Private Finance Initiative)の有効性に関する一考察」政策科学　18-3（Mar.2011）

[7]黒田隆明（2015）「10 年以上放置された駅前に、年間 80 万人」「なぜ『消費を目的としない人』を集めるのか？」日経 BP　HP

[8]国土交通省（2003）「国土交通省所管事業を対象とした VFM(ﾊﾞﾘｭｰ・ﾌｫｰ・ﾏﾈｰ)簡易シミュレーション」第 2 章

[9]国立社会保障・人口問題研究所（2008）「日本の市区町村別将来推計人口」（平成 20 年 12 月推計）

[10]佐々木信夫　他（2011）「現代地方自治の課題」学陽書房

[11]総務省　HP　地方財政制度 http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei.html

[12]総務省（2008）「各種データにみた市町村の現況について」第 29 次地方制度調査会第 19 回専門小委員会資料 1

[13]総務省（2008）「PFI 事業に関する政策評価」

[14]総務省（2011）「地方公共団体における PFI 実施状況調査」

[15]総務省（2012）「地方行革の現状と課題」

[16]総務省（2012）「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」

[17]総務省（2015）「地域経済再生と財政健全化の両立に向けて」

[18]田中啓（2010）「日本の自治体の行政改革」財団法人　自治体国際化協会『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料 No.18』

[19]田村秀（2012）「暴走する地方自治」ちくま新書

[20]田村秀（2014）「自治体崩壊」イースト新書

[21]東京市町村自治調査会（公共財団法人）（2013）指定管理者制度の運用に関する実態調査　報告書」

[22]東洋大学 PPP 研究センター（2014）「公共インフラ再生戦略 PPP/PFI 徹底ガイド」日本経済新聞出版社

[23]内閣府　民間資金等活用事業推進室　HP http://www8.cao.go.jp/pfi/

[24]内閣府「PFI 事業契約に際しての諸問題に関する基本的考え方」

[25]内閣府「VFM(Value For Money)に関するガイドライン」

[26]内閣府（2013）「PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプラン」民間資金等活用事業推進会議資料

[27]内閣府（2014）「PPP/PFI に関する地方公共団体、民間企業等からのヒアリングの概要」第 8 回経済財政諮問会議資料

[28]内閣府（2014）「PFI 事業の実施状況について」

[29]内閣府　民間資金等活用事業推進室（2015）「PFI の現状について」

[30]内閣府（2015）「論点整理　地方行財政改革のポイント」第 8 回経済財政諮問会議資料

[31]内閣府（2015）まち・ひと・しごと創生本部「地方創生の深化のための新型交付金の創設等について」第 7 回 まち・ひと・しごと創生本部会合　資料

[32]日本経済団体連合会（2014）「PPP/PFI の推進に向けたアンケート調査報告」

[33]日本政策投資銀行地域企画チーム（2004）「PPP ではじめる実践“地域再生”」ぎょうせい

[34]山内弘隆編著（2014）「運輸・交通インフラと民力活用」慶応義塾大学出版会

[35]山崎朗（2015）「地域創生のデザイン」中央経済社

[36]早稲田大学マニフェスト研究所　議会改革調査部会（2015）「議会改革度調査 2014」

Abstract

Japan enters the population decline era, in the regional cities suffering from depopulation and aging, it tends to be low utilization of existing public facilities. The public debt by the national and local government is over 1,000 trillion yen.

Financial efficiency of the local governments are urgent issue, and there is problem that the consolidation and update investment of a large amount of infrastructure that was built in the high-growth period.

Local governments in addition to review and streamline their operations, should strive efficiency of finances and local revitalization by promoting private consignment of administrative services through the use of PFI(Private Finance Initiative).