



研究レポート

No.143 October 2002

日本におけるPFI推進のための政策課題

客員研究員 白川一郎

富士通総研（FRI）経済研究所

目 次

（問題意識）	1
（１）日本における P F I の現状と特徴	2
（自治体主導の日本の P F I ）	2
（自治体が P F I に熱心な背景）	4
（２）日本の地方自治体における P F I の特徴	9
（実施主体、事業内容、事業規模など）	9
（ P F I の類型、 B O T か B T O か）	11
（高い V F M、大きいコスト削減効果）	13
（官民のリスク分担）	15
（自治体財政と後年度負担の問題）	15
（３）日本の P F I 推進のための政策課題	18
（ P F I 法と国の推進体制）	18
（ P F I の実施と制度面の問題点）	18
（ P F I 法と公物管理法の問題点）	19
参考文献	21

(要 旨)

1999年のPFI法の成立を契機として、日本でもこのところ地方自治体を中心にPFI事業が本格化の兆しをみせている。日本の場合、英国と異り国ではなく、地方自治体主導のPFIが増加しているのが大きな特徴である。地方自治体が、PFIに熱心な背景には、全般的に、自治体の財政事情が悪化していること、公共工事予算の減額、公的施設整備の潜在的なニーズの強さ、がある。

こうした背景のもと、地方自治体のPFIへの傾斜は今後も強くなることが予想される。現在、地方自治体がPFI法に則って公表している事業案件は、57件ある。これらの事業案件について、事業主体別の状況、事業内容、事業規模、PFIの類型、VFMの推計、官民のリスク分担、などについて実態調査を行った。

今回の調査結果によれば、現在進展している地方自治体のPFIは、これまでの第三セクタ - 方式などと比較して、市場原理の機能を生かした面が出ており、高く評価できるものと考えられる。とりわけ、VFMが高いことが注目される点である。VFMとは、従来 of 公共事業に比較したコスト削減効果の事である。従来 of 公共事業と比較して、自治体の財政効率化に大きく寄与することが期待される。ただ、自治体によっては、財政的にすでに相当悪化しているところもあり、こうした自治体においては、後年度負担のさらなる増加が財政面での逼迫に拍車をかけることも懸念される。

VFMが大きく、財政効率化への貢献が期待できることの政策的インプリケーションは重要である。これまでの公共投資と異なり、市場原理を生かした公的施設の整備・サービスの提供が可能となることを意味している。今後、より多くの分野で、PFI事業が可能となるよう制度面での改革が急がれる。PFI法は、いわゆる公共投資の主流部門でもPFIの実施を謳っている。しかし、現実には各省が所管する公物管理法が民間事業者のこうした部門への参入を阻んでいる。日本のPFI推進のためには、各省が所管する公物管理法の迅速な改革が望まれる。

日本における P F I 推進のための政策課題

2002・8・4

立命館大学政策科学部教授
富士通総研 経済研究所 客員研究員

白川一郎

(問題意識)

1999年に成立したPFI法を契機に、日本においてもPFIの導入がいよいよ本格化しそうな状況になってきた。内閣府のホームページによれば、平成14年8月現在で国が4件、地方自治体で57件のPFI事業が実施に移されるという現状になっている。日本の場合、地方自治体を中心にPFIが進展しているのが大きな特徴である。

PFIは、言うまでもなくNPM(ニューパブリックマネジメント)の一つの手法である。英国で90年代の初めにスタートした行政運営の新しい手法である。これまでの公共投資を公的セクタ-ではなく、施設的设计・建設・運営さらには建設資金のファイナンスを民間企業にゆだね、公的セクタ-は民間企業からサ-ビスの提供に見合うコストを支払うというやり方である。そこでは、資本ストックと資本ストックから得られるサ-ビスの分離という新しい発想がある。つまり、地域住民が関心をもっているのは、公共資本そのものではなく、そこから得られるサ-ビスであるという考えが根底にある。したがって、公的セクタ-は、施設的设计・建設は民間にまかせ、そこからサ-ビスに見合う対価を支払う、ということになる。

公的セクタ-にとっては、従来の公共投資のように建設時に巨額の建設コストを支出することなく、10年あるいは20年にわたってサ-ビスコストを支払うことになるため、年間の支払いコストが少なくすむというメリットがある。しかし、こうしたいわば建設コストの割賦方式による支払いが、借金の先送りの変形にすぎないのではとの懸念の声も聞かれる。たしかに、現在地方自治体が計画あるいは実施している事業をみても、従来第三セクタ-で行っていた類いのものが多い。第三セクタ-は、官民の共同ということで、その推進が図られてきた経緯がある。第三セクタ-の多くは、現在多額の負債をかかえて行き詰まっているケースが問題になっている。果たして、自治体が推進しているPFIは、これまでの第三セクタ-方式とどこが基本的に異なるのであろうか。

本研究は、以上の問題意識にもとづき地方自治体を中心に進められつつある日本のPFIが、本来の意味でのNPMの趣旨に合致しているのかどうか、その実態を分析するところにある。単に、公的施設の建設コストの支払いを後年度に繰り延べるという点に主眼が置かれているとするならば、行財政の効率化・改善に資するとは考えられない。現在、多くの自治体が悩んでいる地方債の発行による後年度負担の増大と変わらないと言っても過言ではない。巷間ささやかれているそうしたPFIのもつ危うさについても、現在のデータにもとづき検証をくわえることが本研究のテーマでもある。

本研究においては、内閣府で公表されている地方自治体の57件のPFI事業を、調査対象としている。調査分析は、基本的に内閣府のホームページに掲載されている資料によっている。資料が公表データでは不十分な点については、別途電話による問い合わせを行った。さらに、個別のケーススタディとして、北海道札幌市、兵庫県八鹿町、神奈川県、滋賀県近江八幡市を現地訪問し、ヒヤリングを行った。以上の調査結果をもとに、施設の所有権の問題、VFMからみたコスト削減効果、リスク負担の程度、などについて実態調査を行った。

(1) 日本におけるPFIの現状と特徴

(自治体主導の日本のPFI)

現在、日本でPFI事業として計画が進行ないしは実際に事業に着手しているのは、(2002年8月現在)国が4件、地方自治体が57件となっている(第1表)。これは、国のPFIについてのガイドラインが策定されて以降、その実施方針が公表されたPFI事業である。これを見てまず眼につくことは、中央政府(国)の案件が少ないのに対し、地方自治体の案件が多いという事実である。国の事業案件は、衆議院、財務省、国土交通省・文部科学省の案件である。いずれも庁舎・宿舍など箱ものである。国と地方の事業件数の違いは、中央政府と地方政府のPFIへの取り組みのスタンスの相違を反映していると見られる。

(第1表) 日本で公表されたPFI事業(平成14年8月)

国のPFI (4件)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 衆議院赤坂議員宿舎(衆議院) ・ 公務員赤羽住宅(財務省) ・ 公務員駒沢住宅(財務省) ・ 中央合同庁舎7号館 (国土交通省、文部科学省)
地方自治体のPFI (57件)	

(資料出所) 内閣府ホームページより作成

国の事業案件が少ないという事実は、PFIを最初に始めた英国と比較すると、その違いは明瞭である。英国のPFIは1992年からスタートしたが、99年の労働党政権になって、契約件数に弾みがついたと言われている。これまでの累計では、契約件数で450件、契約金額で3兆8000億円程度となっている(第2表)。現在、英国のPFIは、公共投資全体の15%程度を占めるにいたっている。金額ベースでは、鉄道・病院・道路・庁舎などのウエイトが大きい(第3表)。いわば従来型の公共投資も含めて、国が中心となってPFIが進展しているという特徴が観察される。

(第2表) 英国のPFIの事業件数と契約金額

年 度	契 約 件 数	契 約 金 額 (億 円)
1992	2	900
1993	1	3
1994	2	20
1995	9	1,501
1996	39	10,667
1997	61	2,946
1998	89	6,566
1999	107	5,983
2000	107	6,837
2001	26	1,151
累 計	450	38,062

資料出所：原資料、英国政府調達庁データ、内閣府ホームページより作成。

(第3表) 事業分野別にみた英国のPFI

事業分野	件数	金額 (百万ポンド)
病院	127	2,947
学校	86	1,713
庁舎	49	1,919
情報・通信	41	1,471
防衛	37	1,868
道路	20	2,088
刑務所	10	452
下水道	9	588
廃棄物処理	6	262
保健サービス	6	103
鉄道	5	5,134
地下鉄	5	905
自動車	5	106
図書館	5	42
住宅	3	7
その他	36	429
計	450	20,085

資料出所: 原資料、英国政府調達庁データ、内閣府ホームページより作成。

(注) これまでの累積件数を集計したもの。

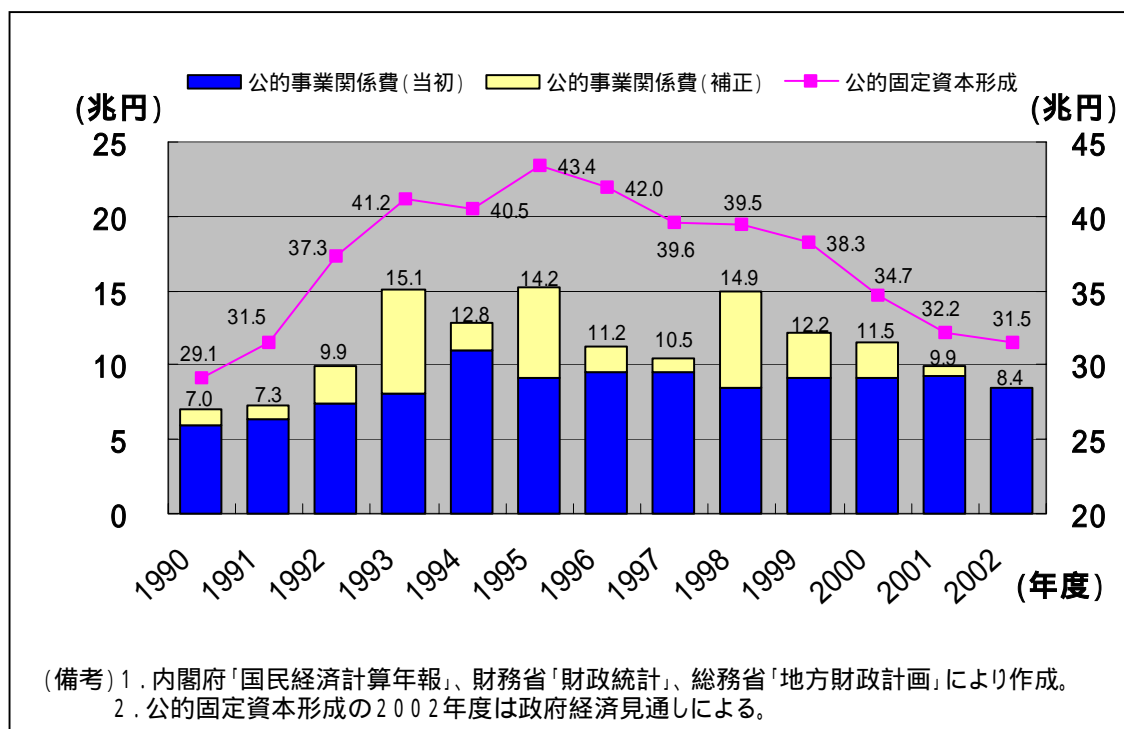
こうした英国の特徴と比較すると、日本の場合まず旗振り役であるべき国のスタンスが消極的であるという事実が指摘できよう。言い換えれば、2001年4月に成立した小泉内閣の『構造改革の遅れ』を反映しているとも言える。周知のように、国においても現在内閣府にPFI推進委員会が設置され、PFI事業の促進が図られている。しかしながら、小泉内閣で最大の懸案事項となっている道路公団問題にも見られるように、いわゆる従来型の公共投資については、既得権益を守ろうとする抵抗勢力が依然として大きな力を示している。日本で最大の公共工事予算を所管する国土交通省関連のPFIが進展しないのは、そうした日本の構造改革との関連が根底にあるものと考えられる。

(自治体がPFIに熱心な背景)

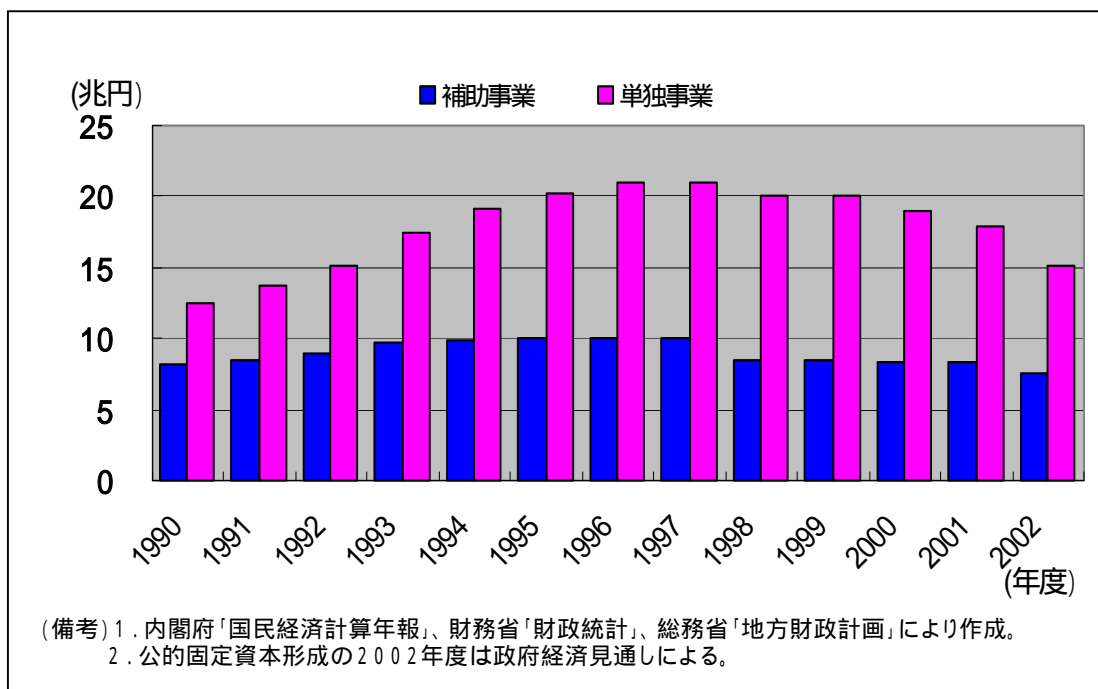
これに対して、日本の地方自治体がPFI事業に熱心な姿勢を示している背景には、まず自治体の予算面での制約が高まっていることが指摘できる。1990年代に入って、日本の地方自治体の財政状況が悪化しているという一般的状況に加え、公共工事予算が減少していることが大きく影響している。第4図は、公共工事予算の推移を見たものである。これを見ると、公共工事予算は、景気対策の関係で1990年代増加・減少を繰り返している。補正予算による予算の増額が、景気刺激のために取られた政策措置を示している。こうした景気刺激策の実施にもかかわらず、公共事業予算は1998年以降着実に減少傾向を示しているのが、最近の特徴である。

公共事業関係予算は、1998年度の14兆9000億円をピークに2002年度では8兆4000億円まで減少している（第4図）。このため、地方自治体の公共投資も、ここ数年減少傾向を示している。公共投資を国・地方に分けて実施割合をみた場合、地方自治体がおよそ8割を占めており、自治体の動きが公共投資全体に大きく影響する。自治体の財政バランスの悪化を背景に、自治体での単独事業の減少傾向が最近の公共投資の動きに影響を与えている（第5図）。GDPベースの公的固定資本形成（公共投資）も、1995年度の43兆4000億円をピークに減少傾向を示し、2002年度では31兆5000億円となっている。

（第4図）公的固定資本形成と国の公共事業関係費（予算）



(第5図) 地方の普通建設事業費(地方財政計画ベース)



一方、地方自治体の歳入面で重要な地方交付税は、逆に自治体の税収の低下を反映して90年代一貫して増加傾向を示している(第6表)。しかしながら、全国で不交付団体が都道府県レベルでは東京都だけになるという事実に見られるように、交付税制度そのものが機能しなくなりつつある。加えて、国が莫大な借金をかかえているため、毎年交付税の原資を捻出するために、財政投融资から借金するという事態になっている。財政投融资からの借入れがすでに38兆円に達する状況にまで悪化している。このため、国はすでに地方交付税の減額方針を打ち出している。今後の地方交付税の減額も、地方自治体の財政状況の逼迫にさらなる拍車をかけるものと予測される。

(第6表) 地方交付税の推移

年度	交付税総額 (億円)	伸び率 (%)
1990	143,280	6.5
1991	148,887	3.9
1992	156,792	5.3
1993	154,351	-1.6
1994	155,320	0.6
1995	161,529	4.0
1996	168,891	4.6
1997	171,276	1.4
1998	180,489	5.4
1999	206,642	15.6
2000	214,107	2.6

(出所場所) 総務省資料による

公共投資予算の削減傾向にもかかわらず、一方では地方自治体における公共関連の施設整備に対する需要は潜在的に強いものと考えられる。例えば、最近内閣府が行った調査結果(平成13年)でも、地方自治体における公共施設の整備に対するニーズの強さが示されている。公共施設の整備について、上水道・公民館・保健福祉施設・高速自動車国道などについては、整備が行きわたっているとする割合が高いが、一般国道・都道府県道・市町村道・下水道・都市公園などについては、整備が不十分との認識が示されている(第7表)。

こうした公共投資需要の潜在的強さは、自治体の固有の事情により相違はあるものの、日本の地方自治体に共通している投資需要の一つに公的病院施設の建設需要がある。市民病院・県立病院などの公立病院は、全病院の約3割を占めており(病床数)、日本の病院施設のなかで重要な役割を果たしている。日本の公立病院は、その75%が昭和36年以前に建設されたものであり、耐震構造の観点からも現在建替え需要の時期を迎えている(第8表)。現在、医療PFIの例は、高知・近江八幡市の二つだけであるが、この二つのPFI事業の行く末に全国の自治体が熱い視線を投げかけているのは、そうした背景を反映したものである。

(第7表) 公共施設等の整備水準に関する現状認識

(単位：%)

	整備が行きわたっている	不十分だが見通しはついてきた	まだまだ不十分	全く不十分
上水道	56	30	12	2
公民館など文化施設	35	32	29	5
高速自動車国道	38	25	13	24
都市公園	19	31	40	9
下水道	11	39	31	19
市町村道	13	31	53	3
河川整備	11	35	50	5

(出所場所)「PFI事業に係る情報収集調査報告書」平成14年、日本リサーチ総合研究所

(第8図) 公立病院の建設時期

(病院数)			
建設時期	都道府県病院 (指定都市含む)	市町村病院	計
昭和26年以前	117	245	362
昭和26～36年	84	299	383
昭和36年以前	201	544	745(75.6%)
昭和36～46年	19	88	107
昭和47～57年	17	35	52
昭和58～平成2年	13	28	41
平成3～12年	14	29	43
平成13年以降	0	0	0
計			988

資料出所：地方公営企業年鑑「病院」
地方公営企業経営研究会 編

(2) 日本の地方自治体におけるPFIの特徴

現在、内閣府において公表されているデータにもとづいて、日本の地方自治体におけるPFI事業の特徴を整理しておこう。

(実施主体、事業内容、事業規模など)

まず、実施主体別に見ると、自治体のなかでは市が32件(56.1%)と最も多く、次いで都道府県18件(31.6%)となっている。町は8件、村が1件ある(第9表)。

(第9図) 日本の自治体におけるPFIの特徴

地方自治体のPFI実施主体		
	事業件数	自治体名
都道府県	18 (31.6%)	茨城県、神奈川県4件、東京都4件、大阪府、大分県、滋賀県、岡山県、高知県、石川県、埼玉県、香川県、広島県
市	32 (56.1%)	千葉県2件、福岡県、北九州市、神戸市、岡山市2件、調布市、大館市、高知市、神戸市、橿原市、近江八幡市、倉敷市、取手市、桑名市、国分寺市、足立区、加古川市、羽島市、日立市、杉並区2件、中央区、横須賀市、札幌市、長岡市、市川市2件、仙台市
町	8 (14.0%)	八鹿町、田原町、留辺築町、野洲町、川俣町、杉戸町、大館、高浜町
村	1 (1.8%)	八雲村
計	59	

(注) 事業が重複しているため、合計は100%にならない。

PFIの事業内容については、教育文化施設が最も多く22件となっている。次いで、廃棄物処理・リサイクル・排水処理施設が12件となっている。そのほか、福祉施設、土地整備、駐車場、研究施設など様々な事業案件となっている(第10表)。やや雑多な事業内容といった印象は拭えない。いわゆるこれまでの主流分野の公共投資に変わるものでないことは確かである。

事業期間については、30年間も13件ほどあるが、15年間(15件)、20年間(1

7件)というのが、多いという結果になっている(第11表)。事業期間については、税法上の償却期間が、施設の場合50年となっており、それより事業期間が短い場合には、利益に対して課税がなされるという問題点が指摘されている。このため、PFIについて特別償却期間を設けてはどうか、との提案もなされている。この調査結果では、ほとんどの事業期間が50年を下回っており、そうした施設の償却期間が税制上のそれより短いことからくる課税の問題があることを物語っている。

(第10図)自治体のPFIの事業内容

教育文化施設	22
廃棄物処理・リサイクル 排水処理施設	12
福祉施設	5
土地整備	4
駐車・駐輪場	3
研究施設	3
医療施設	2
コンテナターミナル	2
斎場	1
住宅	1
庁舎	1
公園	1

(第11図)事業期間

期 間	件 数
30年	13
25年	2
20年	17
15年	15
10年	5

事業規模については、民間事業者にゆだねられているため、公式の入札が終了した時点でない公表されていない。従って、事業規模についてはより少ないサンプルのもとでの調査とならざるを得ない。ヒヤリングの結果、事業規模の判明した自治体数は37件であるが、これらについて事業規模は3,670億円になると推計される。これによると、事業規模は大きいところでは540億円、小さいものでは3,600万円とその幅は大きい。この推計金額は、前回のワールドカップによる施設建設コストと比較すると、その自治体経営に対する影響度の大きさがより明瞭になる。ワールドカップのための全国10の競技場の建設費は、3338億円になる。このうち64%の2,138億円が地元自治体の財政負担となることが総務省によって、最近公表されている。地元負担分の3分の2は、起債でまかなう上に、さらに年間数億円のメンテナンスコストが、財政負担として地元自治体に重くのしかかると報じられている（日経新聞、2002年8月19日）。

自治体と言っても、市町村が含まれているため、その財政規模もまちまちであり、一概にその事業規模を評価することは難しい。それぞれの自治体の置かれている財政状況に応じた比較が必要とは思われるが、これらのデータから推測されるところで地方自治体にとって、かなりの財政負担になる規模であることを示唆していると考えられる。

（PFIの類型、BOTかBTOか）

PFI事業を行う場合、施設の所有形態によって、その方式が異なる。通常、主たる類型としては、BOT方式とBTO方式がある。BOTは、Build Operate Transferの略称で、「民間事業者が自ら資金調達を行い、施設を建設した後、施設を所有し、事業期間の間維持管理・事業運営を行う。事業期間が終了した時点で、その施設を公的セクターに移転する方式」である。これに対し、BTOは、Build Transfer Operateの略称で、「民間事業者が自ら資金調達を行い、施設を建設する。施設を建設した後、ただちにその施設の所有権を公的セクターに移転する。その施設の賃貸料を支払う形で、民間事業者が施設の維持管理・運営を事業終了時点まで行う方式」である。

これ以外にも、例は少ないがBOOという方式がある。Build Own Operateの略称である。「民間事業者が自ら資金調達を行い、施設を建設し、所有した後、事業期間にわたり維持管理・運営を行い、事業期間終了時点でその施設を民間事業者が解体・撤去するという方式」である。

BOTとBTOの基本的な違いは、施設の所有権が施設建設後、公的セクターに移転するか否かという点にある。所有権の移転時期の相違によって、生じる効果の違いは税負担にある。これまでの公共事業は、公的セクターが行い、完成したものはただちに公的セクターの所有となることが、当然のごとく前提とされていた。公的施設に対しては、当然のことながら、税の支払いは考慮されていない。しかしながら、公共事業と同じ施設をPFIで行い、民間事業者の所有物となる場合、民間事業者の税の支払いという問題が生じる。具体的には、地方税の固定資産税・都市計画税、国税の法人税などが問題となる。これら

は、BTOでは非課税扱いとなるが、BOTでは課税扱いとなる。

実際の地方自治体のPFIは、どのような類型になっているか見てみよう。

現在実施が検討されている事業については、BOT方式が27件に対し、BTO方式は25件と半々というのが実態である。やや、BOTの方が多い(第12表)。一般的な見方として、PFIの場合、BOT方式の方が民間活力をいかせるのではないかと考えられる。つまり、公的セクタ-が所有してその管理下で運営するよりも、民間事業者が自らの所有物として、民間事業者の自由なやり方で、(言い換えるなら公的セクタ-の余計な干渉を受けることなく)事業経営が可能となるからである。その方が、効率的な経営のもと、より良いサービスが期待できる。

(第12表)

自治体のPFIの類型		補助金つき事業とPFIの類型		単独事業とPFIの類型	
		(件数)		(件数)	
BOT	27	BTO	12	BOT	20
BTO	25	BOT	4	BTO	12
その他	9	その他	2	その他	4

では、なぜ現在のPFI事業の半分もがBTO方式を採用しているのでしょうか。この点は、国や県からの補助金と関係があると考えられる。今回の調査では、PFIの類型だけでなく、PFI事業が自治体の単独事業で行われたのか、補助金付きで行われたかについても調査を行った。それによると、自治体の単独事業のケースはBOT方式が多く、補助金付きのケースはBTO方式が多いという結果になっている。単独事業では、57%がBOT方式であるに対し、補助金つき事業では64%がBTO方式となっている(前掲12表)。

ヒヤリング結果でも、中央省庁からの補助金を利用したPFIの場合、BTO方式でないと補助金の適用ができないとの行政指導が行われているようである。一部の省庁を除いて、補助金を利用した場合には施設が完成した場合ただちに公的セクタ-の所有にするよう行政指導が行われているのが実態である。これは、公的セクタ-以外では補助金が適用され

ないことが理由となっている。この結果、補助金を利用した場合にはB T O方式が多いという結果になっているものと推測される。事実、ヒヤリングしたケースでもP F Iの趣旨からいって、B O T方式でやりたかったにもかかわらず、補助金を利用したためにB T O方式にせざると得なかったという指摘もみられた。

国や県の補助金を利用するメリットは、地方自治体にとってもその財政面での負担が少なくなるという点にある。補助金を利用した分、そうでない場合に比べ全体としてコスト的に安くなる。たしかに、自治体にとっては、年々の財政負担が少なくなるというメリットがあるものの、P F I本来の趣旨である民間の叡智を結集するという面では、かりにB T O方式を採用した場合、デメリットになるという懸念もある。事実、多くの自治体では、補助金を利用した場合、相変わらず補助金要項に適した細かい規定が適用されることになり、とても民間活力が発揮されるという状況にはないように思われる。

補助金との関連では、もう一つ問題がある。それは、税の問題である。B T O方式は、公的セクタ - の所有になるため、固定資産税・都市計画税あるいは法人事業税などが非課税になるのに対し、B O Tは民間事業者の所有であるためこれらの税が課税対象になる、という問題である。この場合、B T OにしるB O Tにしる両方とも、公的セクタ - のサ - ビス提供という趣旨・目的は同じであるにもかかわらず、所有権の時期の相違によって税負担に違いがでるのはどうかという問題点が指摘されている。

現行の補助金制度は、従来型の公共事業を前提にしたものである。補助金本来の目的である税金が、適切に利用されているかどうかという課題がクリヤ - される限りにおいて、B O T方式を認める方向に制度を改めるべきではないかと考える。

(高いV F M、大きいコスト削減効果)

今回の調査で一つ新しいと思われる点は、V F Mの大きさである。V F Mというのは、従来型の公共投資を行った場合と、P F Iを行った場合のコストの比較のことである。通常、P S CとP F Iのコスト比較として、計測される。P S Cというのは、P u b l i c S e c t o r C o m p a r a t o r の頭文字を取ったものである。従来型の公共工事を行った場合のコストを示している。このコストと、同じ事業をP F Iで行った場合のコストを比較したのが、V F Mである。V F Mは、事業期間に対応したライフサイクルコストでの比較が行われる。V F Mは、P F Iを行うに際して、それだけのコスト面でのメリットがある、という確認のために行われ、地方自治体においては議会对策上、V F Mの大きさがP F I事業の開始にとって重要な要素となる。

調査を行う前、仮説としてどのP F I事業も7 ~ 8 %程度のV F Mを出しているのではとの予測をもっていた。しかし、実際にはV F Mがかなり大きいという結果が見られたことは、一つのファクト・ファインディングである。もちろん、個々の事業によってその値は幅があり、小さいものでは4 ~ 5 %という数字もあることは事実である。すべての地方自治体がV F Mを公表しているわけではないが、ほとんどの自治体は事前に事業者が選定さ

れる以前の自治体独自で行った推計を公表している。今回の調査では、VFMを公表している自治体数は39となっている。これによると、VFMの平均値は12.5%となっている(第13表)。最も大きいところでは、35%のところもあるが、2割を超えている自治体も6自治体ある。

すでに、この時点で通常の公共工事に比べ、2割以上コスト的に安くつくということを示している。さらに驚いたことには、現実には民間業者が選定された時の入札コストとの比較である。こうした事実を公表している自治体数は8と少ないが、このデータにもとづき選定時と入札後のVFMを比較してみると、その差がかなり大きいことがわかる。この8件について選定時のVFMの平均値は、8.7%となっている。これに対し、入札後のVFMは26.6%という大幅な値になっている(第13表)。入札後のVFMについては、小さいところでは11%、大きいところでは45%、というところもある。

(第13表) 公共工事と比較したPFIのコスト削減効果

選定時におけるVFM	
(対象事業数、39件) (%)	
平均値	12.5
最大	35
最小	1

選定時と入札後のVFMの比較	
(対象事業数、8件) (%)	
選定時	入札後
8.7	26.6 (最大45%、最小11%)

以上のVFMの観察から、PFIに対するポジティブな見方として、コスト的に地方自治体の財政面で大きな効果を発揮する可能性があるという点が指摘できよう。ただ、こうした見方に対して、入札価格の低いことを問題にする評価もある。競争原理の行き過ぎやPFIマーケットの先鞭をつける意味から、民間企業のなかにはコスト割れ受注を行っているのではとの懸念である。こうした点については、企業の真意がどこにあるかはつまびらかではないが、民間企業が自己責任のもとで利益が出ると判断したうえでの、競争入札価格である限り、それを現実の姿として受け止めるのが、妥当な評価のように考えられる。これまでの公共工事が、行政と民間事業者との談合的な雰囲気の中で行われてきたことを考慮すると、以上みた結果も当然の姿とみることもできよう。

（官民のリスク分担）

最後に、この点が最も重要な点だと考えられるが、民間事業者と公的セクタ - とのリスク移転の問題がある。PFI事業の運営は、10年あるいは20年にわたって行われるため、その事業期間中に、事業運営上にどのような支障をきたすような問題が生じるかは、事前の予測は困難である。かりにこうした事態が将来起こった場合、公的セクタ - と民間事業者との間でそのリスクをどのようにカバーするかという問題である。とりわけ、現在のよような構造改革の嵐が吹き荒れている状況下では、ゼネコンなどを含めSPCの倒産といった事態も考慮しなければならない。民間事業者が倒産した場合に、事業を継続していくのにどのような仕組みを考えているか、という点もある意味では切実なリスクである。

官民のリスク負担については、どの自治体もほとんど似たようなリスク分担表を作成・公表していると同時に、官民で詳細な契約書をかわしており、ある程度考えられる将来リスクに対しては、もしそうした事態が生じてもそれを巡って問題が生じるようなことは避けられる仕組みが出来ていると考えられる。この点は、これまで問題とされてきた第三セクタ - などと比較した場合、大きく異なる点である。最近の第三セクタ - の破綻をめぐって、官民で問題がこじれ、結局公的セクタ - の負担という形で、住民負担が増大している昨今の情勢と比較すると、PFIにおける官民のリスク負担の明記は、高く評価できる点ではないかと考えられる。

（自治体財政と後年度負担の問題）

地方自治体がPFIを推進していくのは、ポジティブに評価できるとしても、それが後年度負担の増大につながり、結局自治体の財政収支をさらに悪化させるのではないかと、この怖れも問題にされている。この点に関し、PFIを実施しようとしている自治体の財政バランスとの関連で、それぞれの情勢を判断してみよう。調査対象となっている都道府県別、市別の財政指標について見ているが、いずれも、2000年度決算によっているため、現実には財政収支は、これ以上に悪化しているものと懸念される。

まず都道府県では、公債費負担比率をみると、東京都と神奈川県を除いてすべての県で警

戒ラインと言われる15%を超えている(第14表)。高知県と大分県、岡山県は危険ラインと言われる20%を超えている。さらに、経常収支比率もほとんどの都道府県で、8割を超えている状況にある。経常収支比率というのは、一般財源に占める経常的な支出の割合を示している。言い換えれば、自治体が通常の業務を遂行するためには、8割がすでに支出することがきまっているということになる。自治体の財政の弾力性を示す指標として用いられることが多い。

財政について同様の傾向は、市レベルについても言える。市においても、公債費負担比率は、大半が15%を超える状況にある。神戸市の公債費負担比率は、実に27%を超えている(第15表)。さらに、経常収支比率も羽島市、近江八幡市、日立市以外は、8割を超えている。市においても、財政の余裕はかなり限られたものになっているのが実情である。

(第14表) 都道府県の財政状況(2000年度決算)

(単位:%)		
都道府県名	公債費負担比率	経常収支比率
東京都	10.9	95.6
神奈川県	11.4	94.1
大阪府	17.0	102.9
茨城県	17.3	90.0
滋賀県	17.4	83.3
香川県	18.0	87.5
広島県	19.7	88.9
埼玉県	19.9	92.9
石川県	20.2	81.8
高知県	22.6	85.6
大分県	23.0	87.8
岡山県	23.7	91.9

資料出所：総務省「都道府県決算状況調査平成12年度」
平成14年1月より作成。

(第15表) PFI 対象自治体(市)の財政状況

(単位:%)

自治体名	公債費負担 比率	経常収支 比率	自治体名	公債費負担 比率	経常収支 比率
調布市	11.1	87.9	高浜市	16.0	82.4
鎌倉市	11.2	88.9	札幌市	16.3	83.7
市川市	11.6	85.6	橿原市	16.4	84.7
羽島市	12.1	72.1	長岡市	16.6	80.2
取手市	12.7	82.7	横須賀市	16.7	83.4
桑名市	13.4	84.6	横浜市	17.2	84.1
国分寺市	13.6	95.2	千葉市	18.5	90.2
倉敷市	13.9	85.4	福岡市	19.5	85.1
近江八幡市	14.1	76.8	岡山市	19.6	85.5
北九州市	14.4	82.4	仙台市	19.9	83.2
加古川市	14.5	80.9	神戸市	27.6	97.7
日立市	15.8	79.6	平均	17.4	

資料出所：日本経済新聞「全国都市財政年報(2000年度決算)」より作成。

見方を変えれば、こうした財政状況が悪いことがPFI事業に着手した一つの背景になっているとも解することが出来よう。しかしながら、すでに見たように、一部の自治体の財政状況は現在でもすでに悪化しており、このうえさらに後年度の負担に耐えられる力があるのかどうか疑問である。一概に、後年度負担の問題を論ずるわけにはいかないが、現状において、すでに財政収支が悪化している自治体については、将来にわたって財政的な負担が可能かどうかの慎重な対応が求められていることも事実である。すでに述べたように、構造改革の折から、企業の破綻が懸念される昨今であるが、一部については自治体の実質的財政破綻の問題も論ずる必要性があろう。こうした観点からは、地方自治体の財政についての透明性を高めていくことも必要である。自治体の財政状況の情報公開と説明責任も重要な課題となろう。

(3) 日本の P F I 推進のための政策課題

(P F I 法と国の推進体制)

日本の P F I は、1999年7月の P F I 法の成立以降、内閣府の中に P F I 推進委員会が設置されるなどその推進のための体制が進められつつある。また、2000年3月には、P F I 法第四条にもとづき「基本方針」が策定・公表されたほか、2001年1月には、「P F I 事業実施プロセスに関するガイドライン」、「P F I 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」が公表された。また、同年7月には「V F Mに関するガイドライン」が公表されている。さらに、12月には P F I 法の一部改正が行われた。この改正によって、行政財産である土地の上にも、普通財産に転換することなく P F I 事業が可能になった。このように、矢継ぎ早に P F I に関する制度上の整備が図られつつあるのが現状である。

(P F I の実施と制度面の問題点)

しかしながら、現実に地方自治体において P F I 事業が進展しているなかで、担当者は多くの制度的矛盾を抱えていることも事実である。多くの担当者が指摘している共通の課題は、概ね 税制上の問題、償却期間の問題、補助金の問題などに整理できよう。

第一の税制上の問題とは、すでに述べたように B O T 方式と B T O 方式の違いによる民間事業者の税負担の相違の問題である。例えば、B T O 方式では施設建設後、直ちに所有権が公的セクタ - に移転するため、固定資産税・都市計画税などは当然非課税扱いになる。これに対し、B O T 方式では、施設建設後民間事業者の所有権となるため、これらの税は課税扱いとなる。現在、これらの問題は B O T 方式の場合、コストに一括して含めて処理されているのが現状である。しかしながら、B O T 方式にしる B T O 方式にしる、最終的には公的セクタ - の所有になるものであるし、運営の趣旨もほとんど変わらないことからすると、「公的セクタ - への所有権が前か後か」の違いで税の扱いに相違が生じるのは不公平ではないか、という点は、依然として改革すべき問題点として残る。

第二の償却期間の問題は、P F I の事業期間と関係する。この事業期間が税制上の償却期間より短い場合、利益が生じることになり、それに税が課されるという問題である。すでに見たように、P F I の事業期間は、15年・20年という期間が多い。これに対して、税制上のこれら施設の償却期間は50年となっている。実際の償却期間が税制上のそれより短いため、利益が発生し、課税の問題がでてくるという点である。これに対しては、P F I 事業に対して、特別償却制度を設けるという案が提案されている。

第三の補助金の問題は、現行の補助金制度が P F I に対応していないという問題点である。現行の補助金制度は、P F I を念頭に於いていないため、制度として民間事業者には補助金の支出を行うことはできない。このため、P F I 事業で補助金を導入する場合、ほとんどが B T O 方式を採用している。つまり、施設建設後公的セクタ - の所有するものであれば、補助金の導入も認めるという後追的な措置を取っているのが現実である。そもそも

P F Iの趣旨から言えば、民間の叡智を結集して最も効率的かつ効果的な施設の運営を期待するところにある。そうであるとするならば、民間事業者が所有し、自由な発想での運営が可能なB O T方式の方が望ましい。逆に、補助金が導入されたケースでは、従来どおりの行政の細かい規定にしたがった運営を余儀なくされることになることが懸念される。事実、今回の自治体に対するヒヤリングでも、多くの自治体がB O T方式を望みながら、補助金を導入したために担当官庁の指導に従いB T O方式にした、との声も聞かれた。

(P F I法と公物管理法の問題点)

今後、P F Iを推進していくためには、これ以外にも制度的に整備していく課題は数多い。そうした法制度や手続き面での解決すべき課題については、日本経済団体連合会の「P F Iの推進に関する第二次提言」において、詳細になされている。本稿において、そうした政策課題すべてについて、逐一総花的に取り上げるつもりはない。本研究の課題は、あくまでも現在のP F I事業の実態のなかからファクトファインディングを行い、そこから『P F I推進のために重要な政策課題』を導き出すことである。

まず、指摘したいことは、P F I法についてである。P F I法は、言うまでもなく日本におけるP F I事業の推進のための法律である。1999年に出来たこの法律は、しかしながら、議員立法によって成立したものであり、そうした成立の背景による問題点を有しているという点である。これまでの日本の法律は良くも悪くも、官僚が策定したものであるのが大部分であった。その場合、時間はかかるというデメリットはあるものの、各省間の調整は予めかなり綿密になされるため、法律制定後はそれなりに機能するのが、通常の姿であったと考えられる。これに対し、議員立法の場合、まだ数は少ないのであるが、事前の各省間の調整が充分になされないまま、法案が通過してしまうということもある。

今回のP F I法も、まさにその例にあたるものである。当初、1997年に自民党の緊急経済対策の一つとして、取り上げられたことが発端であった。その当初の思惑は別として、P F I法の一つの欠点は、必ずしも各省との調整が充分に行われることなく、見切り発車してしまったという点にあるように思われる。「走りながら考える」というこれまでの日本の政策では、あまり例のない手法が取られたことの欠陥が露呈していると言えよう。2001年12月のP F I法の改正も、まさにこれまでの地方自治法をP F I事業が円滑に施行されるための改正であった。すでに述べた問題点も含め、各省が所管している制度・法律などとの整合性という形でこれからも数多くの解決すべき課題が噴出してくることが予想される。それらを一つ一つ地道に解決していくしか方法はないのであるが、そうしたなかでも本稿の論点とのからみで重要と考えられる点についてふれたい。

それは、主要な公共投資分野においてもP F I事業が可能な状況にすべきであるという点である。この点は、本稿での重要なファクファインディングの一つであるV F Mの大きさと関連している。すでに見たように、現在実施されつつあるP F I事業のデータを見た結果では、V F Mの値はかなり大きいことが観察されている。しかも、入札後のV F Mは予

想以上に大きい値を示しており、それだけこれまでの公共工事と比較して財政効率化への貢献が期待される。問題は、現在のPFI事業がこれまでの公共工事の主流分野ではないところで実施されている、という点である。地方自治体の財政制約が高まるなか、その効率化への期待は大きい筈である。そうであるとするならば、道路・港湾・公園・下水道といった公共投資の主流分野においてこそ、PFI事業を推進していくことの意味が大きいと考えられる。

事実、PFI法においては、ここであつかわれる公共施設として、「道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道」(PFI法第二条)を、まず第一にあげているほどである。ただ、こうした主要分野でのPFIの適用については、現実には制度面の制約が存在すると言われている。それは、それぞれの所管官庁がもつ公物管理法の存在である。具体的には、道路法、都市公園法、水道法などの法律を根拠として、これまで公共投資が行われてきたが、これらの法律には公共投資の主体として、行政当局が行うことが明記されている。つまり、現実には上に述べた主流分野の公共投資を行うことが出来るのは、公的セクタ - だけということになっている。この点も、先に見たPFI法と各省庁の調整が不十分な典型例の一つと言えよう。

そうした意味から、できるだけ早い機会に公物管理法を改正し、こうした分野がPFI事業に開放されることが、日本のPFIを推進していく上で、重要なポイントになると考えられる。

(参考文献)

- (1) “Private Finance Initiative” 民間資金活用事業
内閣府 民間資金等活用事業推進室 (PFI推進室) 編
- (2) 『PFI法の改正について』内閣府PFI推進室、平成14年2月
- (3) 『PFIの推進に関する第二次提言』(社)日本経済団体連合会、2002年6月
17日
- (4) 『英国におけるPFIの現状等について』内閣府ホームページ
- (5) 『PFI手法による新庁舎整備に関する調査報告』(平成13年度)大阪府総務部
庁舎周辺整備課編、平成13年12月
- (6) 『PFIに関する全国自治体アンケート調査』～検討の現状及び導入に当たっての
課題等の認識～(平成13年度内閣府委託調査)
- (7) 『PFI事業に係る情報収集調査報告書』(社)日本リサーチ総合研究所、平成1
4年3月
- (8) 『自治体病院におけるPFIモデル事業の展望と課題』野田勝康著、平成14年3
月、立命館大学博士論文
- (9) 『地方動向におけるNPMの取り組みとその効果について』白川一郎
『NPMの導入による地方自治体の改革に向けて』富士通総研 研究レポート
No.140
- (10) 『わが国へのPFI方式の導入と課題』- NPMの導入との関連において - 光多
長温著、NIRA政策研究2002VOL.15, NO6「ニューパブリックマネ
ジメント導入による自治体経営改革」
- (11) 『地方自治体におけるPFIの現状と課題』古谷幸治著、NIRA政策研究、20
02VOL15
- (12) 『NPMによる自治体改革』(日本型ニューパブリックマネジメントの展開)白
川一郎編著、(財)経済産業調査会、平成13年7月