

平成 22 年度「今後の社会ストックの戦略的維持管理等に関する調査」
～地方自治体企画財政部局編～

2010年11月8日

株式会社日本総合研究所
総合研究部門 社会産業デザイン事業部
社会基盤イノベーショングループ

< 目次 >

1. 調査の概要	3
1. 調査の概要	3
2. 社会資本ストックの定義	3
3. 地方自治体の財政を圧迫する社会資本ストック	4
4. 効果的・効率的な更新・維持管理の取り組み	5
5. アンケート調査結果に対する弊社の考え	8

1. 調査の概要

全国の都道府県、市および特別区の企画財政部門に対し、社会資本ストックの更新、維持・管理の財政的な課題の状況、その効果的・効率的な手法の取り組み状況、今後一層 PFI、PPP の活用を推進すべきとの国の方針の実現のために必要な事項、国への期待について調査した(有効回答数:344 団体 回収率 40.2%) (表-1)。

表-1 アンケート調査概要

	発送数	回収数	回収率
都道府県	47	21	57.4%
市	786	311	39.6%
東京特別区	23	6	26.1%
合計	856	344	40.2%

2. 社会資本ストックの定義

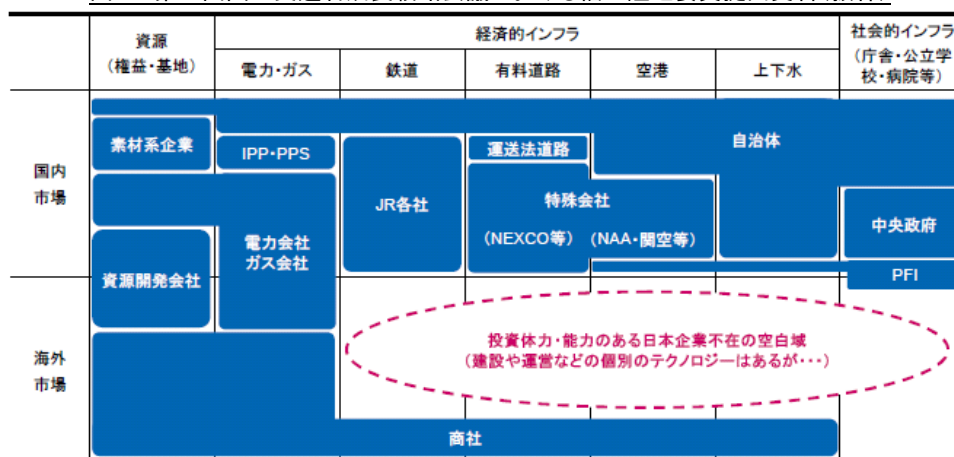
社会資本ストックとは、国土交通省国土技術政策総合研究所では「道路や港、水道、公園のように生活や経済活動に必要な公共施設などを社会資本といい、社会資本ストックはその整備量を指す」とされているが、本調査ではストックという言葉の有する経済学的意味には拘ることなく、広く社会・経済インフラのこととして扱っている。

社会インフラも極めて多様であるため、本調査では第 6 回国土交通省成長戦略会議における福田隆之委員提出資料(図-1)を参考に、表-2 のような設定(経済的インフラと社会的インフラに分類)を行いアンケート調査票において回答者に提示した。

表-2 本調査での社会資本ストックの分類

経済的インフラ	鉄道・バス
	道路・橋梁・トンネル
	空港・港湾
	上水道
	下水道
	その他の経済的インフラ
社会的インフラ	庁舎、宿舎、警察施設、消防施設等
	公立学校、給食センター等
	病院
	産業施設(卸売市場、産業振興施設、観光施設等)
	福祉施設(老人福祉、身体・知的障害者等)
	文化施設(ホール、図書館、美術館・博物館等)
	スポーツ施設(体育館、各種競技施設等)
	公園・河川
	公営住宅
	環境施設(廃棄物処理施設、斎場等)
	その他の社会的インフラ

図-1 第 6 回国土交通省成長戦略会議における福田隆之委員提出資料(抜粋)



3. 地方自治体の財政を圧迫する社会資本ストック

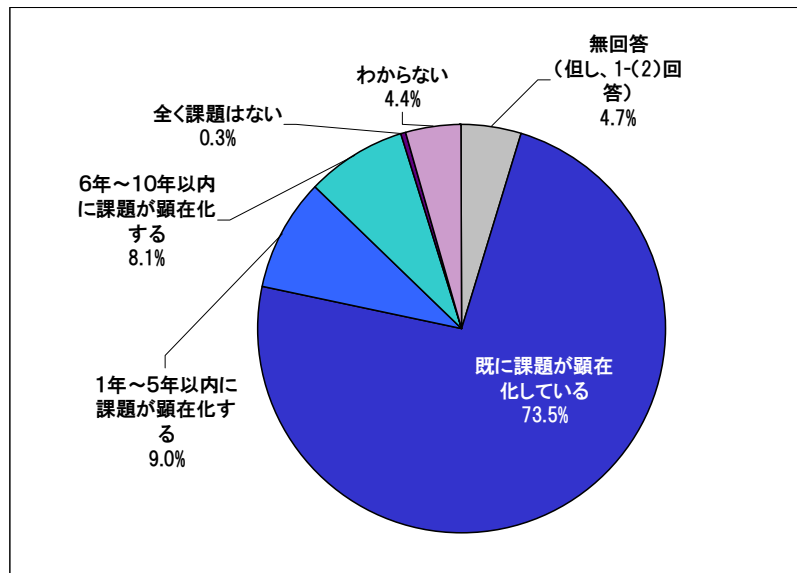
(1) 深刻な財政的課題

社会資本ストックの更新・維持管理が財政上の課題として既に顕在化していると回答した自治体は全体の73.5%になった。また 1～5 年以内に顕在化する、6～10 年以内に顕在化すると回答した自治体をあわせると90.7%となった(図-2)。

多様な社会資本ストックの更新・維持管理が、わが国の地方自治体にとってすでに全国共通の財政課題すなわち、地方自治体の財政を圧迫する共通要因となっていることが伺われる。

このように全国共通の課題であることから、国が主体となって地方自治体における社会資本ストックの効果的・効率的な更新・維持管理を早急に支援・推進すべき状況だといえよう。

図-2 財政面の課題(N=344)



(2) 深刻度ランキング(インフラ種別)

表-3 の分類施設別に課題としての順位付け回答を点数化した合計数値ポイント(課題の大きさに該当する)を算出(1位:5点、2位:4点、3位:3点、4位:2点、5位:1点、順位付けなし回答、1点)したところ、

第1位 公立学校、給食センター等	856P
第2位 道路・橋梁・トンネル	521P
第3位 庁舎、宿舎、警察施設、消防施設等	520P
第4位 環境施設(廃棄物処理施設、斎場等)	394P
第5位 文化施設(ホール、図書館、美術館・博物館等)	381P

となった(表-2、図-2)。

自治体の財政的課題である社会資本ストックとして第1位に挙げられた公立学校は、1995年の地震防災対策特別措置法や2007年の生活安心プロジェクト等において、早急に耐震化を図ることとされ、既に国から相当の支援を受けている。それにもかかわらず、未だ地方自治体において大きな財政課題となっている。

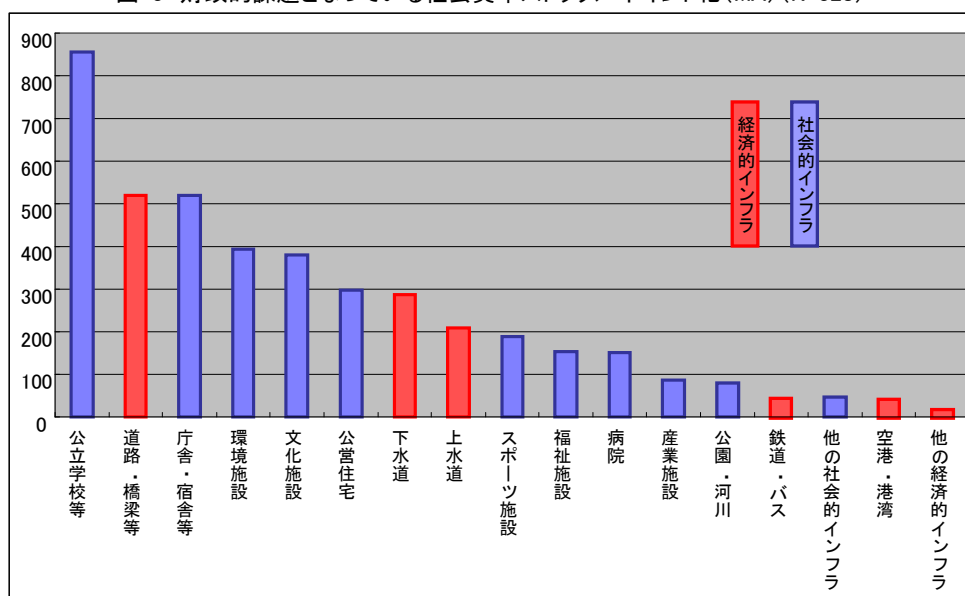
また庁舎等(第3位)、環境施設(第4位)、文化施設(第5位)等の社会的インフラについては、これまで多くのPFI事業や民間委託、指定管理者制度の導入も実施されており、本来、一定の財政的課題は解決しているはずであるが、実際にはまだ財政的課題として認識されている状況である。

これらのことから、社会資本ストックに関する財政課題は、短期間で解決が難しいことが分かる。道路(第2位)や上・下水道に関しては現時点でこれら社会的インフラと比較し何の手立ても打たれていないことから、早急な対応が望まれることとなる。

表-3 財政的課題となっている社会資本ストック(MA) (N=328)

	1位	2位	3位	4位	5位	その他(順位付けなしの複数回答)
鉄道・バス	1	2	4	0	2	20
道路・橋梁・トンネル	44	28	22	25	23	50
空港・港湾	2	2	2	2	1	15
上水道	4	10	21	13	17	44
下水道	13	14	16	25	24	43
その他の経済的インフラ	1	3	0	1	0	0
庁舎、宿舍、警察施設、消防施設等	32	34	37	16	39	42
公立学校、給食センター等	92	57	22	21	8	52
病院	16	5	8	6	3	13
産業施設(卸売市場、産業振興施設、観光施設等)	2	7	5	4	8	18
福祉施設(老人福祉、身体・知的障害者等)	1	10	13	17	13	23
文化施設(ホール、図書館、美術館・博物館等)	13	23	35	29	17	44
スポーツ施設(体育館、各種競技施設等)	2	6	15	26	23	35
公園・河川	0	5	2	9	11	25
公営住宅	6	17	22	31	33	38
環境施設(廃棄物処理施設、斎場等)	25	26	24	20	21	32
その他の社会的インフラ	1	4	5	2	0	6
無回答	73	75	75	81	85	
総計	328	328	328	328	328	

図-3 財政的課題となっている社会資本ストック/ポイント化(MA) (N=328)



4. 効果的・効率的な更新・維持管理の取り組み

(1)すでに取り組んでいること

地方自治体において社会資本ストックの更新・維持管理に関し、すでに取り組んでいる事項につき聞いたところ(例として①民営化推進、②包括的民間委託、③市場化テスト、④指定管理者導入、⑤PFI 導入)、表-4 のとおりであった。社会的インフラの産業施設、福祉施設、文化施設、スポーツ施設などは指定管理者制度の導入が進んでいることがわかる。

さらに、効果的・効率的な手法への取り組み度合いをみるために、取り組んでいる回答自治体数を前問で課題だと回答した自治体数で除した数値を算出した結果、図-4 のとおりとなった。理論的にはこの数値が1以上の社会資本ストックに関しては、効果の発現がまだにせよ、地方自治体においてはすでに課題解決のための手は打っていると解釈することが出来るし、逆に1未満の社会資本ストックに関しては、課題と認識はしているがまだ手を打っていない社会資本ストックであると解釈が可能である。

この分析の結果では、社会的インフラよりも経済的インフラの取り組みが遅れていることが伺える。

その背景には関連法での民間委託の制限¹などが影響していると推測される。

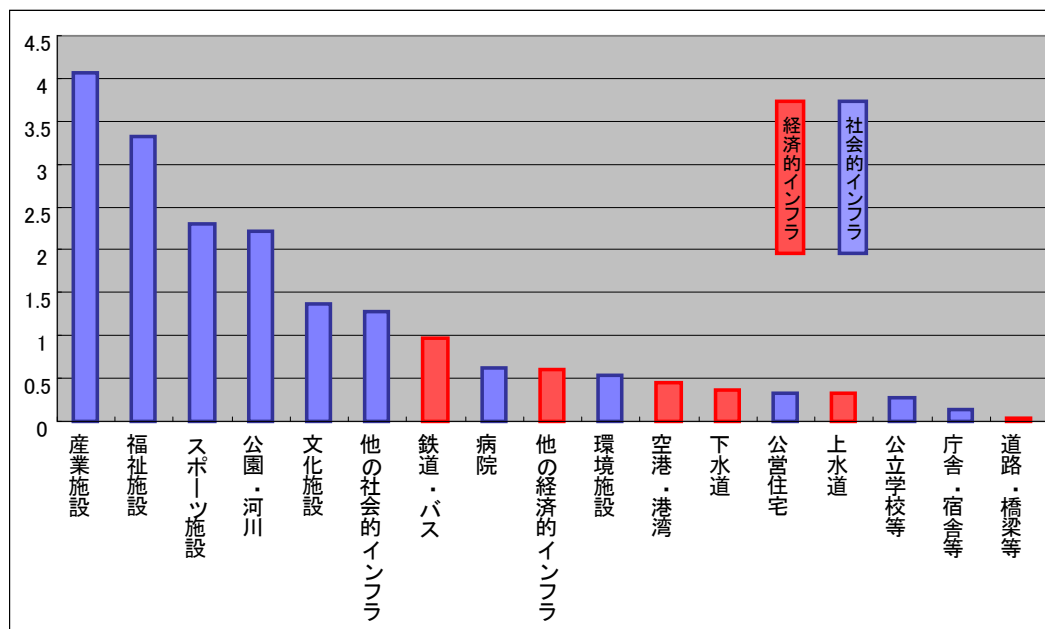
例えば、道路管理業務は、「新設・改築に係わる業務」「維持修繕に係わる業務」「防災に係わる業務」「質的向上に係わる業務」「運用管理に係わる業務」等のことをいい、道路管理者(国、都道府県、市町村)が行うこととされており(道路法)、許認可など公権力の及ぶ範囲が極めて広範かつ複雑になっており、庁舎や文化施設などの多くの社会的インフラのシンプルさ(民間活力の導入しやすさ)とは異なるものである。このことは上・下水道にも当てはまると推測される。

表-4 すでに取り組んでいる効果的・効率的手法

		民営化の推進	包括的民間委託	市場化テスト実施	指定管理者の導入	PFIの導入	独法化(※)	回答数
経済的インフラ	鉄道・バス	12	14	0	2	0	0	28
	道路・橋梁・トンネル	1	3	0	1	0	0	5
	空港・港湾	1	1	0	9	0	0	11
	上水道	11	17	0	3	4	0	35
	下水道	4	31	0	10	5	0	50
	その他の経済的インフラ	1	1	0	1	0	0	3
社会的インフラ	庁舎、宿舎、警察施設、消防施設等	8	6	0	6	6	0	26
	公立学校、給食センター等	32	15	1	4	16	0	68
	病院	13	1	1	13	3	1	32
	産業施設	4	3	1	166	5	0	179
	福祉施設	39	5	2	201	9	0	256
	文化施設	3	2	1	205	9	0	220
	スポーツ施設	5	2	0	232	8	0	247
	公園・河川	4	2	0	106	3	0	115
	公営住宅	2	4	1	34	8	0	49
	環境施設	12	17	1	42	8	0	80
	その他の社会的インフラ	3	0	0	18	2	0	23

※ 独法化という選択肢は用意していなかったが、その他欄に記述があったので算出対象としたもの

図-4 効果的・効率的手法の取り組み度数



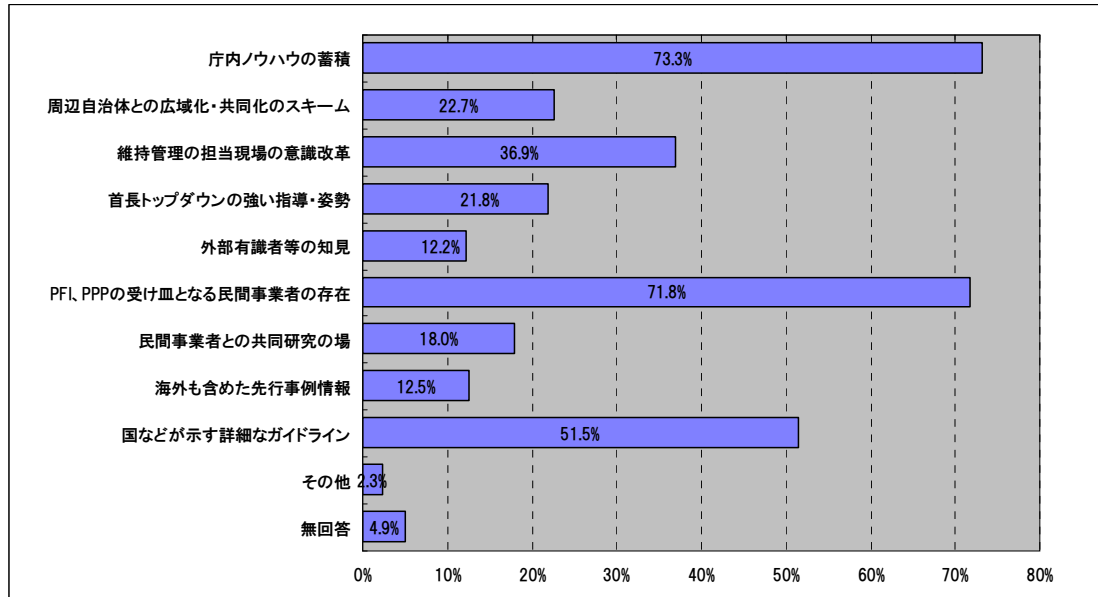
¹ 「公共施設等の整備等において民間事業者の行い得る業務範囲」について (内閣府民間資金等活用事業推進室、平成 16 年 6 月)

(2)PFI/PPP の推進に必要な事項

地方自治体において、新成長戦略の「経済的インフラの更新や維持管理に対し、今後一層 PFI、PPP の活用を推進すべき」という方針に対し、そのためには何が必要なのかを聞いたところ、第 1 位は「庁内ノウハウの蓄積」、第 2 位が「受け皿となる民間事業者の存在」となった(図-5)。

また、「国などが示す詳細なガイドライン」が必要だと考える自治体も約半数となっている。これまで PFI 手法については国から多種多様なガイドラインが示されてきており、地方自治体ではそれを咀嚼した上で自分たち独自のマニュアルとして完備している。指定管理者についてもほぼ同様である。特に道路や上・下水道など経済的インフラの効率的・効果的な更新・維持管理に関する手法導入ガイドラインは地方自治体にとって今後緊急に必要な可能性がある。

図-5 新成長戦略の推進の課題(経済インフラ)(MA)(NA=344)

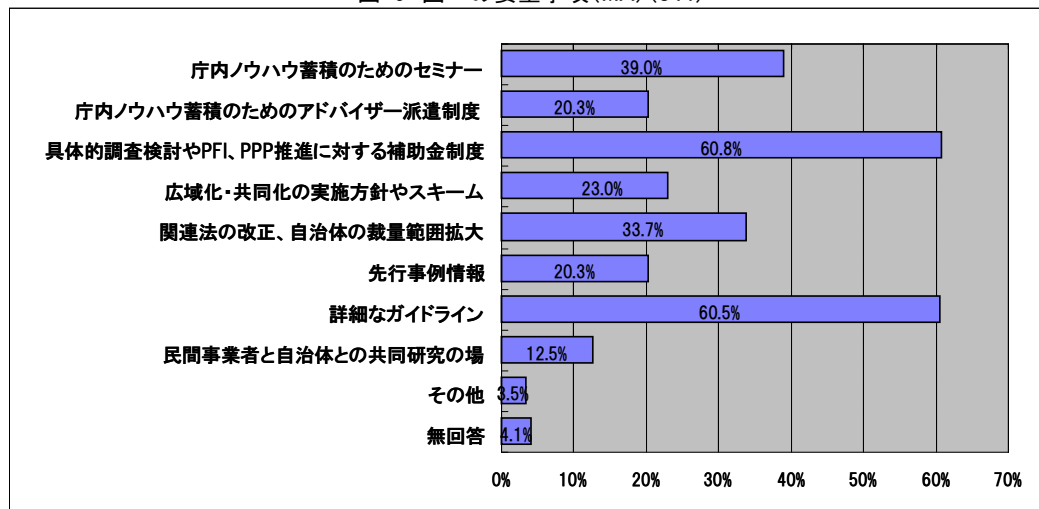


(3)国への要望事項

特に国に対しての期待事項について問うたところ、第 1 位は「具体的調査検討や PFI、PPP 推進に対する補助金制度などを整えて欲しい(60.8%)」、第 2 位が「具体的な推進に資する詳細なガイドラインを作成し、示して欲しい(60.5%)」第 3 位は「庁内ノウハウ蓄積のためにセミナーなどを全国で開催して欲しい(39%)」であった(図-6)。

「具体的調査検討や PFI、PPP 推進に対する補助金制度など」が強く要望される結果となり、庁内ノウハウ不足であり検討段階(可能性調査)から外部コンサルタントを活用せねばならないが、そのコンサルタント委託費の予算化もままならない状況もしくは実施の際のアドバイザー費用の捻出が困難な状況なのか詳細は不明であるが、厳しい財政事情であることが伺える結果となった。

図-6 国への要望事項(MA)(344)



5. アンケート調査結果に対する弊社の考え

多様で膨大な社会資本ストックの更新や維持管理は、既に地方自治体において財政上の問題となっており、喫緊の対応が求められている。このままでは10年先、小学校の外壁が崩れて子供が怪我をしてしまう、道路はがたがたで車が走れない、水道の蛇口からは赤錆色した水しか出てこない、といった状況がひょっとしたら来るのかも知れないとの思いを強くする結果となった。

特に公立学校等は、阪神・淡路大震災を契機として立法化された地震防災対策特別措置法(1995年)や生活安心プロジェクト(2007年)等によって国の補助が充実し施設更新(主として耐震化)が相当進んだと考えられていたわけであるが、それでもまだ多くの地方自治体において大きな財政課題となった調査結果は看過できない。この調査結果からは、小学校が危ないということよりも、社会資本ストックの更新や維持管理の対策が効果を発揮するまでには非常に長い時間を要することを読み取りたい。

社会資本ストックを構成する社会的インフラについては、これまでも指定管理者制度の導入やPFIでの整備などのPPPの取り組みにより効率的・効果的な更新・維持管理がなされているところであるが、経済的インフラ(道路、上下水道など)に関してはその課題の大きさに対し取り組みが大きく遅れている状況であると考えられる。特に道路に関してはその課題認識の大きさに比べ、現時点ではほとんどの自治体で具体的な取り組みがなされていない状況が見て取れる。

社会的インフラに比べ、経済的インフラについて道路や上・下水道を例に推測すれば、これまで「維持・管理・運営」業務に民間ノウハウを活用しにくい状況にあったことが大きく影響しているのではないかと思慮される。

調査結果のなかでの「課題認識の大きさ」と「取り組み度合い」についてそれぞれ偏差値化し、散布図に描くと図7のとおりである。

優等:課題はさほど大きくないが、それなりの取り組みがなされている領域

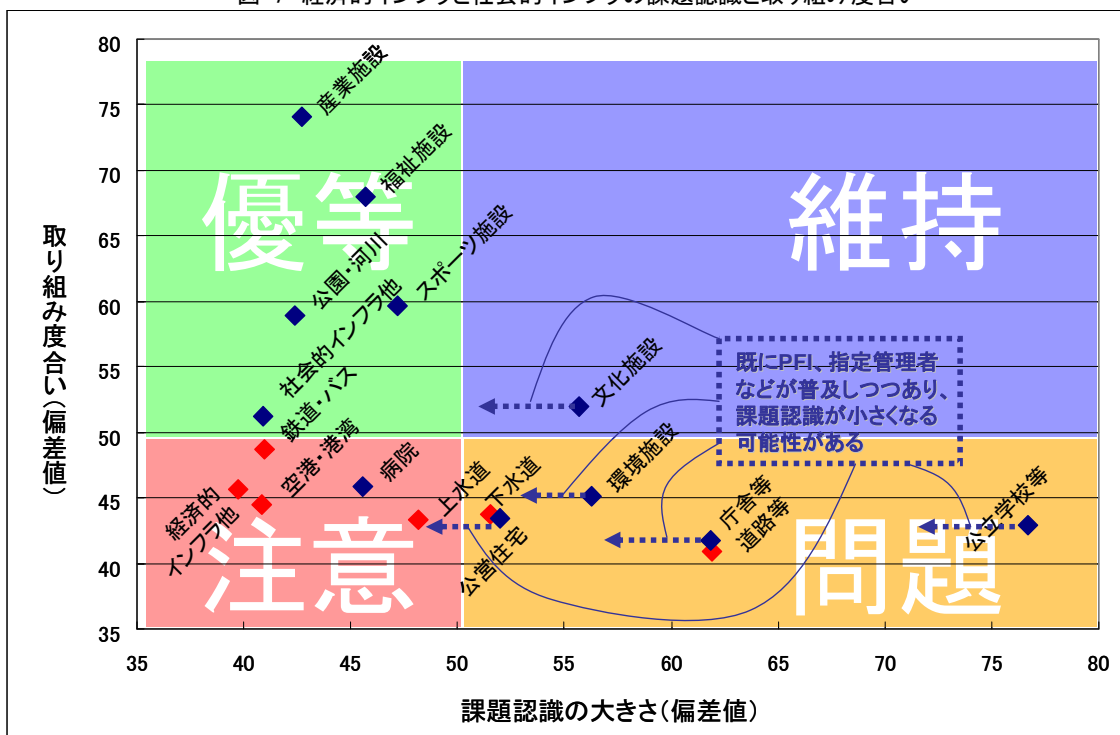
維持:課題は大きい、それなりの取り組みがなされている領域

注意:課題はさほど大きくないが、取り組みがなされていない領域

問題:課題は大きい、取り組みがなされていない領域

経済的インフラ(図中赤点)はいずれもが注意、問題領域にポジショニングされる結果となった。今後は経済的インフラを中心に効率的・効果的手法の確立と普及が切に望まれよう。

図-7 経済的インフラと社会的インフラの課題認識と取り組み度合い



今後の効果的・効率的手法としての PPP の取り組みのためには庁内に一定のノウハウが必要になることから、地方自治体におけるノウハウ蓄積に資する支援策の実施(説明会の実施やガイドラインの整備など)が望まれていると考えられる。

また PPP の受け皿となるマーケット(民間事業者)の存在に対する心配は、特に地方部における固有の課題と考えられ、PPP ビジネスを民間ビジネスとして成立させる PPP マーケットの政策的誘導(広域化や集約化によるマーケットサイズの確保など)による民間企業参入促進も併せて検討することが必要である。特に道路は市町村境界、都道府県境界をも跨ぐものであるから、一市町村単位での PPP の推進よりも沿道市町村の連携や都道府県によるコーディネートなど考えられることは多いと思う。

本調査を通じ、PFI/PPP を活用することで、国の新成長戦略を早期に展開するためには、検討・実施すべき事項が数多く存在することが明らかになった。特に取り組みが遅れている経済的インフラの更新・維持管理に民間事業者を携われるようにするための関連法の改正をはじめ、実施前検討段階での財政支援、更新や維持管理に関する補助金制度の再構築、庁内ノウハウ不足を補う各種の情報提供など、国の担うべき役割は極めて広範に存在するものと考えられる。

日本総合研究所では、本調査結果を踏まえて、道路分野、水道分野において民間事業者等と連携して具体的な PPP スキームのあり方(包括委託・コンセッションなど)、官民の役割分担などに関する研究を早晚開始する予定である。

※ 調査の詳細をご希望される方は、下記のお問い合わせ先までご連絡ください。

本件に関するお問い合わせ

株式会社日本総合研究所 総合研究部門 東(あずま)

TEL:06-6479-5588 FAX:06-6479-5531 E-mail:200010-info@ml.jri.co.jp