

# 次世代の社会資本整備に向けたPFIの在り方

調査部 主任研究員 藤波 匠

## 目 次

1. はじめに
2. PFIとは
  - (1) 行財政改革のツールとしてのPFI
  - (2) イギリスにおける導入の経緯と効果
  - (3) PFIの種類
3. わが国におけるPFI（現状と課題）
  - (1) PFIの導入状況
  - (2) 実施主体の2極化
  - (3) 財政力の弱い自治体でPFIが敬遠される
  - (4) 膨らむインフラの維持・更新費とPFI
4. これまでの政策評価と今後の対応
  - (1) 従来のPFI促進策の概観と評価
  - (2) 安倍政権の政策と課題
  - (3) 今後の政策の方向性
5. おわりに

---

## 要 約

1. 近年、わが国では、中央政府・地方自治体が財政難に直面するなか、既存インフラの維持更新や戦略的なインフラ整備の必要性が増している。そのため、民間資金やノウハウを活用して、行政コストを抑制し、効率的で良質な公共サービスの提供を目指すPFI（Private Finance Initiative）に、再び注目が集まっている。本稿では、導入後10年以上の歳月が経過しながら、実績が伸びないPFIについて、その要因を分析するとともに、政府の促進策を検証し、今後の普及促進の在り方について考察した。
2. PFIとは、イギリスで発展した官民連携による行政改革の一手法であり、わが国で本格的に始まったのは、PFI法が制定された1999年からである。ただし、バックグラウンドとなる財政制度がイギリスと大きく異なることを主因に、わが国ではPFIの普及状況は思わしくない。すなわち、イギリスでは、地方債の発行が低い水準に抑えられているため、地方自治体がインフラ投資を要する公共サービスを実施するには、資金を民間に依存せざるを得ない一方、わが国では、「暗黙の政府保証」を背景に、地方債の起債が容易である。さらにその元利償還金の一部が交付税措置の対象となるなど、インフラ整備に際しての自治体負担の軽減が図られている。そのため、自主財源に乏しい自治体ほどPFIを回避する傾向が見られ、PFI法の制定以降も、9割の地方自治体が未だ導入数ゼロという状況で、全体の件数・契約金額の推移も尻すぼみとなっている。
3. これまでの政府の普及促進策は、主にPFIを導入した場合の税や補助金、交付税措置などの条件を、行政が所謂「従来型公共事業」の手法でインフラ整備をする場合に近づけること（イコールフットィング）であった。しかしこの政策は、公費の積み増しをインセンティブとして、PFIの普及を図ろうとするものであるため、行政コストの圧縮という、PFI本来の目的と齟齬をきたす面があるといえよう。これらは、あくまで時限的な支援策との認識が必要である。
4. 安倍政権では、公共施設の運営権を民間に移転するコンセッションの推進や、官民インフラファンドの組成などによる独立採算型のPFI推進、を掲げている。これは、公共施設に付帯させた関連事業による収益で、建設費や運営費の一部または全部を賄うことを目指す取り組みであり、PFI本来の目的に合致した、望ましい方向性といえよう。これらは、当面は大都市向けの施策となるものの、地方都市でもコンセッション成立の可能性を示唆する事例も出てきている。
5. ひっ迫するわが国財政を鑑みれば、地方に見られる「暗黙の政府保証」に基づく安易な起債や交付税措置による国への依存をはじめ、従来型の公共事業の在り方を見直すことは重要な課題である。短期的には、従来型の公共事業の補助条件などをPFIに近づけるイコールフットィングとともに、インフラファンドやユニバーサルテストティングなどを駆使して、コンセッションや独立採算型のPFIを地方にまで普及させる工夫が必要となろう。中長期的には、交付税制度を抜本的に見直すなど、地方自治体の行う社会資本整備に民間の資金やノウハウを取り込み、効率性を高めることが必要であり、そのため、官民連携を基本理念とする、財政制度にまで踏み込んだ社会資本整備の新しいグランドデザインを示すことが必要といえよう。

## 1. はじめに

90年代後半、わが国では、未曾有の公共投資による景気対策が実施された。こうした公共投資は、景気を下支えする役割は果たしたものの、この時期以降、国・地方ともに、財政の健全性は目に見えて失われていった。

1999年には、債務の軽減を目指し、90年代初頭よりイギリスで導入が進んでいたPFI (Private Finance Initiative) をわが国でも導入すべく、PFI法 (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) が制定された。PFIを導入する目的は、民間の資金と経営手法の導入により、行政の金銭的な負担を軽減するとともに、民間主導で公共サービスを提供することにより、効率的で良質なサービスを提供することにある。

導入当初こそ、積極的にPFIを活用していこうという機運が見られたが、実際に導入したのは、一部の地方自治体と国の関係機関に限られ、大多数の地方自治体にまで波及するには至らなかった。その後、リーマンショックを経て、件数、金額ともに足許まで減少傾向をたどり、その存在感はめっきり小さくなっている。

その間、わが国財政は悪化の一途をたどり、1998年度に295兆円だった国債発行残高は、15年間で2.5倍に膨れ上がった。一方、高度成長期に急ピッチで整備された首都圏のインフラが、大規模修繕から更新の時期を迎え、今後長期間にわたり、維持・更新・廃却のための資金需要の高まりが避けられない状況である。もちろん、老朽インフラ対策のみならず、大都市のインフラをより戦略的に再構築していくために一定の新規投資も必要であり、今後人口減少が進行するにもかかわらず、わが国はインフラ整備に巨額の資金が必要となる。

こうした足許で直面する問題の解決にこそ、「民間資金やノウハウを活用して、行政コストを抑制し、効率的で良質な公共サービスの提供を目指す」というPFI本来の機能が活用されるべきである。実際、経済財政諮問会議など政策論議の場でも積極的に取り上げられるようになった。では、PFIの普及に何がネックで、どうすればそのメリットを享受できるのか。

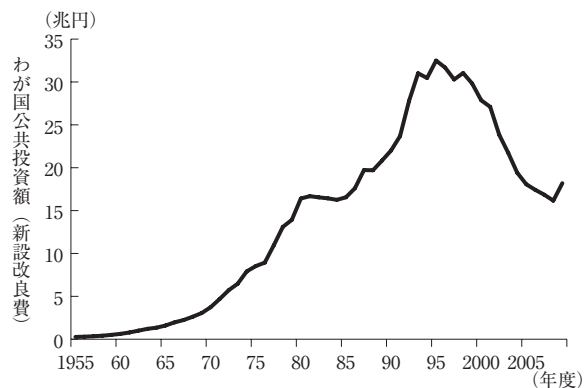
本稿では、わが国でPFI導入が低調であった理由を明らかにし、人口減少社会で求められる新たな公共投資を目指すうえで、PFI本来の機能を引き出すには、いかなる工夫や環境整備が必要なのかということについて考察する。

## 2. PFIとは

### (1) 行財政改革のツールとしてのPFI

景気対策を主目的としたわが国の公共投資額は、1995年度には新設改良費だけで32兆円に達し (図表1)、国の公共事業関係費だけでも、1998年度に約15兆円を支出した。2002年以降、公共投資を抑制する方針をとった小泉政権により、投資額は減少したものの、依然としてGDP比で見れば4%台であり、イ

(図表1) わが国公共投資額の推移 (新設改良費)

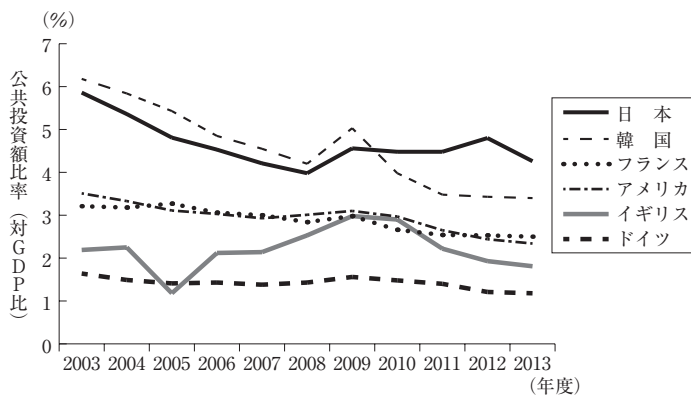


(資料) 内閣府「社会資本ストック推計データ」より日本総合研究所作成  
(注) 金額は名目値。

ギリスなどの欧州諸国と比べると高い水準にある（図表2）。

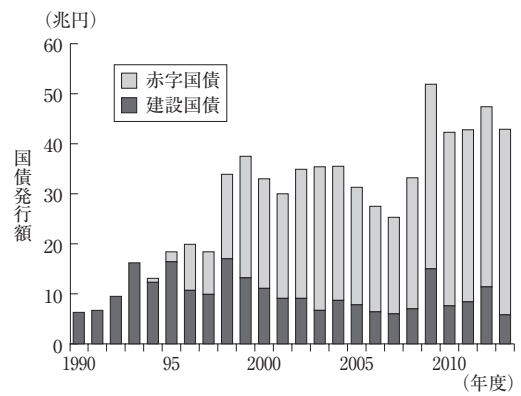
この時期に公共事業の原資となったのが、いわゆる建設国債である。建設国債は、90年代後半には、年平均で13.4兆円が発行された（図表3）。こうした国や地方の債務の増加圧力を少しでも緩和することを主な目的として、イギリスでの取り組みが注目を集めていたPFIを、わが国でも導入することとなった。

（図表2）主要国の公共投資額比率（対GDP）



（資料）OECD「Economic Outlook」より日本総合研究所作成

（図表3）わが国の国債発行額



（資料）財務省資料より日本総合研究所作成

## （2）イギリスにおける導入の経緯と効果

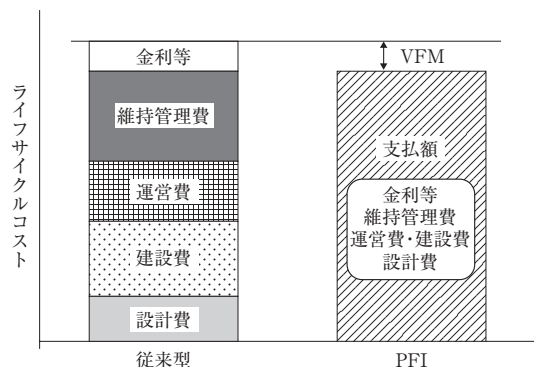
PFIは、イギリスで誕生した官民連携による行政改革手法の一つである。その導入の経緯と効果について、簡単に確認しておきたい。

80年代、サッチャー政権では、財政再建や市場原理に基づいた社会システムの構築を目指し、公的企業の民営化などが積極的に取り組まれた。その一手法として、公共事業へ民間資金を導入する改革がすすめられた。

メージャー政権下の1992年、正式にPFIという言葉が使用され、公共部門単独での事業よりも民間が参入した方が事業全体を通したライフサイクルでのコスト削減が可能な事業については、基本的に民間資金を導入することとされた。このような公共単独とPFI事業をライフサイクルコストによって比較する指標を、VFM（バリュー・フォー・マネー）という。それぞれの資金調達コストや建設費、運営費、維持費などを、事業期間を通して積み上げて比較し、PFI導入によるコスト削減効果が高ければ、実施する意義があると考えられる（「VFMが出る」などとも言う）（図表4）。

なおメージャー政権は、PFIを強力に推し進めるため、1994年、「ユニバーサルテストリング」を導入した。ユニバーサルテストリングは、すべての公

（図表4）PFIにおけるVFMの概念図



（資料）日本総合研究所作成

共投資について、PFIの適用可能性を事前確認させるルールで、イギリスではこのテストの実施を補助金支給の条件とすることで、実質的に公共事業の許可要件とした。ユニバーサルテストは、PFIに関する経験値が蓄積され、個々の案件ごとにテストを実施する必要性が低下したことや作業量抑制などの観点から1997年に廃止されたが、PFIの導入促進には貢献した。

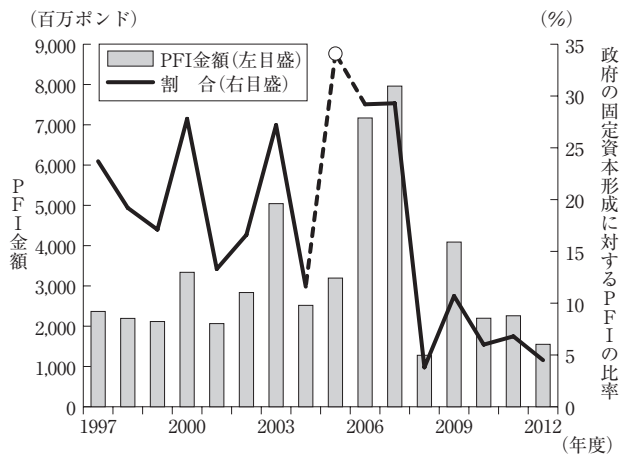
PFI支援組織の発足など、環境整備が進んだこともあり、1997年以降、イギリスにおけるPFIは、案件数にして年間50件以上、金額にして20億ポンド以上で推移した。その金額は、2000年頃の為替レートで換算し

たわが国のPFI契約額とほぼ同水準であるが、公共事業量が相対的に少ないイギリスでは、公共投資額の20%程度に相当し、PFIがイギリスにおける公共投資の重要な手法となっていたことが分かる（図表5）。なお、イギリスにおけるPFIの金額や公共投資額に占める割合は、リーマンショックに見舞われた2008年以降急減するものの、それでも金額にして10億ポンド、公共投資額に占める割合は5%の水準を維持している。

政府による積極策もさることながら、イギリスでPFIが根付きやすかった最大の要因は、イギリスの財政制度にある。もともとイギリスでは、公共投資における地方政府の役割が小さく、わが国では、国内の公共事業投資の76.3%を地方自治体が発行しているのに対し、イギリスでは53.9%にとどまっている（図表6）。

これは、イギリスにおいて地方債の発行枠が極めて限定的であり、自治体が単独で事業を実施しづら

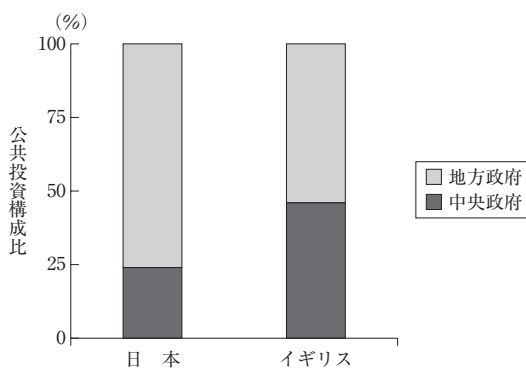
（図表5）イギリスのPFI金額とその割合



（資料）ONS「United Kingdom Economic Accounts」、HM Treasury「PFI data for current projects and projects in procurement as at 31 March 2013」より日本総合研究所作成

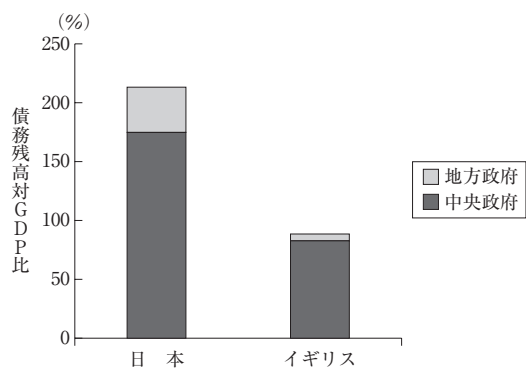
（注）2005年のみ、巨額の政府資産移転があったため、一般政府の固定資本形成金額が小さくなったことから、参考値。

（図表6）主体別公共投資の日英比較（2012年度）



（資料）ONS「United Kingdom Economic Accounts」、内閣府「国民経済計算確報」より日本総合研究所作成  
（注）各主体の総固定資本形成を公共投資として採用。

（図表7）日英の主体別債務残高比較（2010年度）



（資料）IMF「Government Finance Statistics」より日本総合研究所作成

い財政制度となっていることによる。イギリスでは、まとまった資金が必要な公共事業を行うに際しては、基本的に国が資金を調達して直接実施するか、地方に交付する仕組みをとっている。その結果、国・地方合わせた債務残高のうちの地方の割合（2010年度）は、日本の18.0%に対して、イギリスは6.6%に過ぎず（図表7）、イギリスの地方政府は財政面の自由度が極めて小さいといえる。

とはいえ、地域における公共の福祉の向上に向け、自主的にインフラ整備を行わざるを得ないケースも当然ありうる。こうした制約下で、イギリスの地方自治体が自主事業の位置づけでインフラ投資を要する公共サービスを行うには、資金を民間に依存せざるを得ず、そこにPFIが伸長しやすい土壌があった。

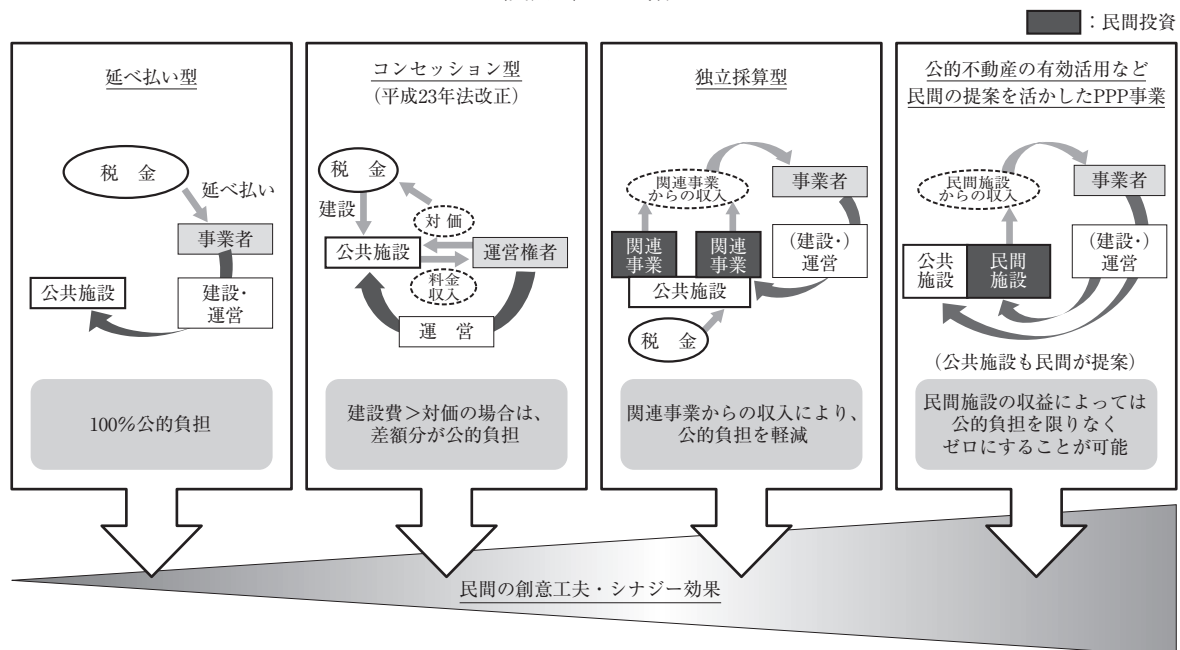
こうした財政上の特性も手伝って、イギリスにおけるPFIの導入は、当初国による公共事業で先行したものの、その後地方自治体も追随し、件数を伸ばす結果となった。

### (3) PFIの種類

一口にPFIといっても、実践のなかで進化しており、多様な類型が存在する。民間のかかわり方による分類は、①行政の資金的な負担を一時的に民間が肩代わりする延べ払い型、②運営権を民間に移転するコンセッション方式、③付帯事業収益で公共施設の建設費を賄う独立採算型、④公的不動産などの活用を民間提案で行うPPP形式、などがある（図表8）。①から④に向かうに従い、民間の関与が大きくなり、官の財政的負担の軽減や効率的で良質なサービスの提供などの効果が高まることが期待される。

①の延べ払い型は、事業を受注した建設会社を中心とする民間事業者が資金調達をしたうえで公共施設を建設し、管理運営まで担う。公共（国や自治体）は、この建設費や管理運営費をサービス購入料（公有財産購入費・使用料・賃借料・委託費等）の名目で民間事業者に支払うビジネススキームである。

（図表8）PFIの種類



（資料）内閣府民間資金等活用事業推進室「PFIの現状について」より転載（日本総合研究所により、一部加筆修正）

サービス購入型ともいい、これまでわが国で導入されたPFIの大半がこのタイプである。

ただし、この方式では、公共は公債の発行を抑制できるものの、延べ払いであることから、一時的に公債が民間の負債に置き換わっているだけである。見かけ上、目先の起債額は減るものの、実質的な負担軽減という意味では、メリットが生じにくい。逆に、民間事業者の借り入れに依存することになるため、金利負担が大きくなり、後年度負担が自治体財政に影響を与える可能性もある。

わが国では、2009年の地方財政健全化法（地方公共団体の財政の健全化に関する法律）の改正により、PFIを活用しても、施設整備費用分は公債費と同様の扱いを受け、財政健全化を促す指標の一つである将来負担比率の計算に含めることになった（注1）。延べ払い型は、建設する施設のライフサイクル全体で見れば、メリットが見出しにくい類型といえよう。

過去にPFIを断念した事案70件について、その理由を分析した総務省のデータがある。70件の多くが、ここでいう延べ払い型であると推測される。断念した理由を整理すると、37%の案件で、「VFMが出ないため（VFMが小さい等）」と回答しており、「他方式の方が有利と判断」まで含めれば、54%がPFI方式ではVFM上のメリットを見出すことができなかったのである（図表9）。

また、民間事業者にとって、既存の公共サービスの範囲内で業務を受託するだけであるため、裁量の範囲は小さい。結果的に、官民双方にとって、メリットが見出しにくいスキームといえる。

②のコンセッション方式は、2011年のPFI法改正により、導入が可能となった新しい手法である。

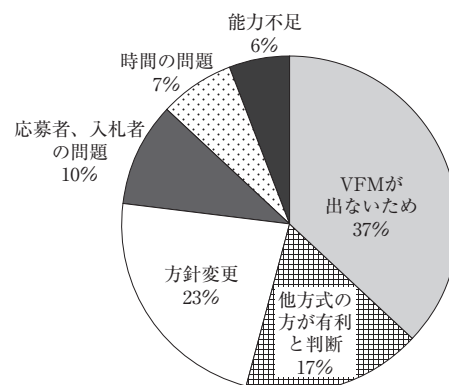
コンセッションとは、空港や高速道路、水道といった料金収入が期待される公共施設に運営権を設定し、それを民間に移譲することで、コスト削減やサービスの向上はもとより、公共施設の新たな活用方法を導入することなどにより、収益性を高め、施設の維持管理費を捻出する方式である。ここでいう運営権は、一般の不動産と同様、独立した財産権としての価値が認められ、抵当権の設定が可能となるため、民間事業者の資金調達が可能になることが期待される。

③の独立採算型は、公共施設に関連事業を付帯させ、受注した民間事業者が資金調達し建設・施設運営を担う。関連事業からの収入により、公共の負担を軽減するスキームである。関連事業における民間の裁量が拡大するため、官の財政的負担の軽減や効率的で良質なサービスの提供などの効果が高まること期待されるが、2012年度まで、このタイプの導入実績は全体の5.2%に過ぎない。

④のPPP形式は、公共が有する不動産などを民間からの提案で活用するスキームで、設置する公共施設も民間からの提案により採用する。関連事業はもちろん、公共施設についても、民間の提案が導入されるため、需要に即した公共サービスの提供が期待され、公共の負担もさらに小さくなる（注2）。

PFIの分類方法として、施設所有権の所在に注目したBTOやBOTなどの分類もある。これらについて

（図表9）PFIの断念理由（2011年）



（資料）総務省「地方公共団体におけるPFI実施状況調査報告書」より日本総合研究所作成

（注）2011年12月総務省地域力創造グループ地域振興室の調査結果を再整理した。

ては、後段で説明する。

(注1) 従来の制度では、起債しなければ財政の健全性を示す指標に抵触しなかったため、隠れた借金となりやすかった。隠れ借金を増やさない意味で、有効な法改正。

(注2) この類型に近い動きとして、イギリスでは、LABV (Local Asset Backed Vehicle) が動き始めている。LABVは、公共部門が土地や建物の現物資産を提供し、民間が資本を提供して、官民共同の事業会社を立ち上げ、土地や建物の開発・運営を担うのが標準的なスキームである。公共も株主として事業に参加するため、民間主導ではあるものの、意思決定に際して一定のコントロールが可能であるとともに、抱え込んだ公共用地の有効活用が図れるというメリットがある。民間側にとっても、土地を抱え込まずに事業展開できるメリットがある (参考文献: 石田 [2013])。

### 3. わが国におけるPFI (現状と課題)

#### (1) PFIの導入状況

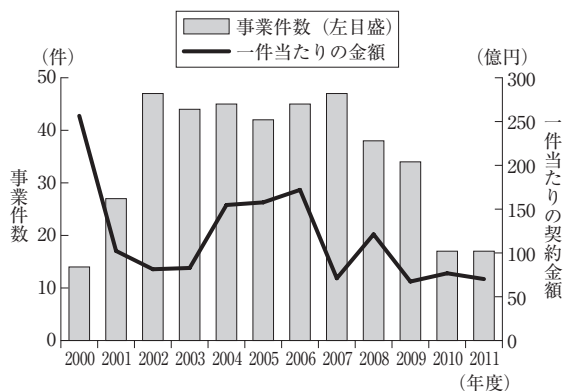
わが国では、2000年頃からPFIの本格導入が始まったが、近年は件数、金額とも減少傾向にある。2002年度から2007年度まで安定して年間40件以上導入されてきていたが、以後急激に件数を減らし、2010年度、2011年度は15件程度にまで落ち込んだ (図表10)。また、一時は170億円を上回っていた1件当たりの契約金額も、2011年度には70億円と6割減となっている。

件数、金額ともに減少傾向となっているのは、単純に公共事業が減っているというよりも、公共投資の手法としてPFIが回避される傾向にあることが大きい。わが国の公共事業費に対するPFI契約金額の比率の推移を見ると、2006年度の4.7%をピークに低下に転じ、現在では0.8%程度となっている (図表11)。民間を巻き込む形の新しい公共事業の手法が、地方債を起債して資金を調達する従来型の公共投資の手法との比較のなかで、敬遠されるようになってきていることの表れである。

なお、一件当たりの契約金額が減っている要因として、とくに大口事案となる病院関連事業で、PFI導入が減っていることも無視できない (図表12)。病院関連事業は、先行した高知県や近江八幡市のPFIを活用した病院が契約の解除に至った例を踏まえ、導入に慎重な姿勢を見せる自治体が増えている (注3)。

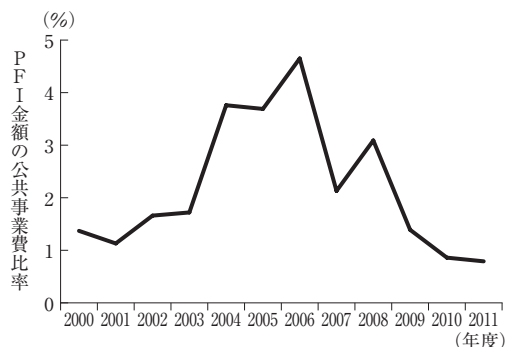
病院が減る一方で、割合が増えているのは、学校給食センターや公営住宅など、小口の案件であり、

(図表10) PFIの事業件数と一件当たりの契約金額



(資料) 日本PFI/PPP協会「PFI年鑑2012」より日本総合研究所作成

(図表11) PFI契約金額の公共事業費対比

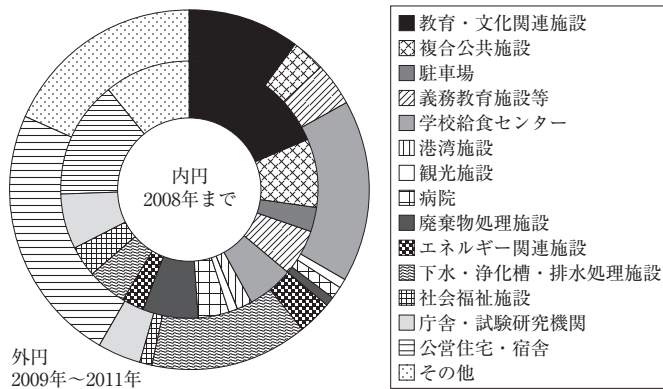


(資料) 日本PFI/PPP協会「PFI年鑑2012」、内閣府「国民経済計算確報」より日本総合研究所作成

(注) 公共事業費は、一般政府の公的固定資本形成。

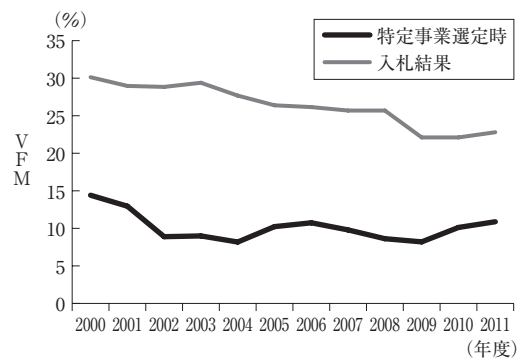


(図表12) PFIの事業分野の変化



(資料) 日本PFI/PPP協会「PFI年鑑2012」より日本総合研究所作成

(図表13) VFMの推移（単純平均）



(資料) 日本PFI/PPP協会「PFI年鑑2012」より日本総合研究所作成

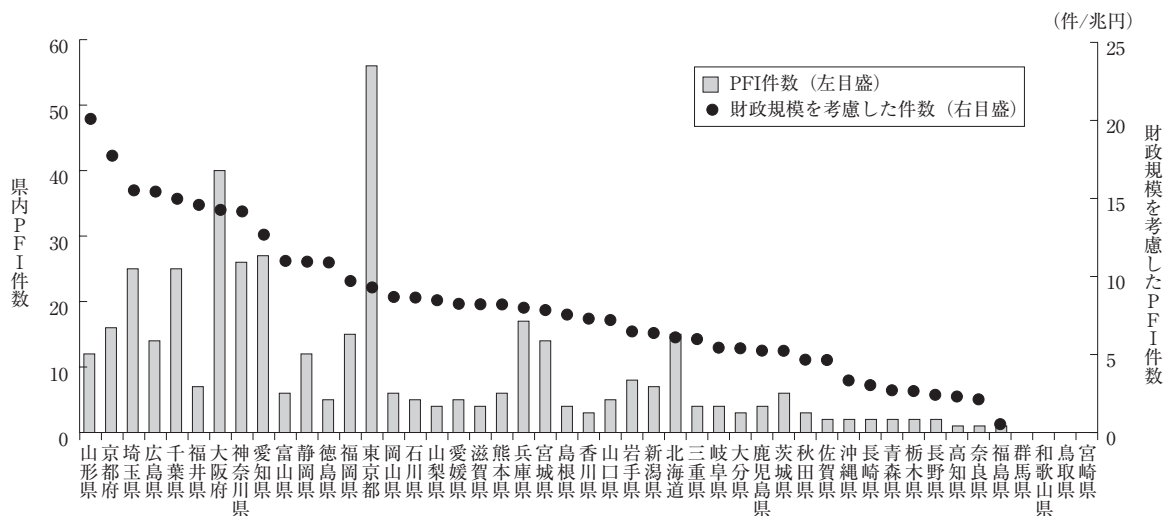
全体的に小型化していることは否めない。さらに、PFI導入の効果を表す指標として最も重要視されるVFMも、緩やかに低下傾向を示している（図表13）。こうした傾向が今後も続くようであれば、官民双方の導入意欲が失われ、自治体財政の健全化のためのツールの一つが失われることになりかねない。

PFIの導入機運が高まらないなかでも、一部には、積極的な導入に踏み切る自治体も出てきている。そこで次節では、積極的な自治体と、後ろ向きの自治体を分ける要因について分析する。

## (2) 実施主体の2極化

PFIに取り組む姿勢において、地方自治体の2極化が顕著となっている。都道府県レベルで見れば、2011年までの10年間に466件のPFIが試みられたが（うち33件は断念）、依然として群馬、和歌山、鳥取、宮崎の4県では、実績がゼロである（図表14）。トータルの実施件数では、大都市圏の優位は動かない

(図表14) 県別PFI件数・財政規模を考慮した件数



(資料) 日本PFI/PPP協会「PFI年鑑2012」、総務省「平成23年度都道府県決算状況調査」より日本総合研究所作成

(注) あくまで県内での実施件数であり、実施主体は問わない。したがって、国が実施した分も実施場所の県に振り分けている。なお、財政規模は2011年の歳出額であり、件数は過去すべての累積である。財政規模を考慮した件数=件数×歳出総額

ものの、財政規模を考慮した件数（歳出1兆円当たりの件数）で見れば、山形、富山、福井、静岡、広島、徳島など、活発な取り組みが目立つ県も見受けられる。とくに山形県では、米沢市と東根市がそれぞれ3件の実績を積み上げるなど、市町村主導で導入が進んでいる様子が見られる。

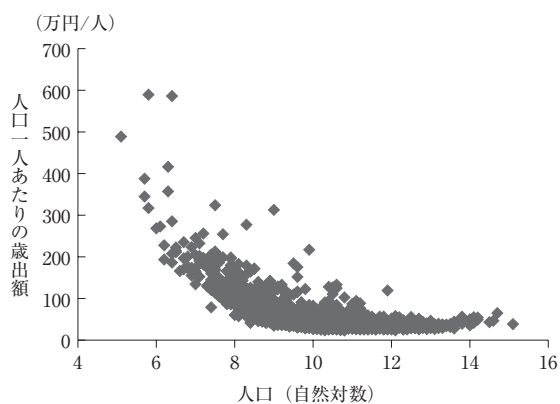
実施主体が市町村もしくは広域行政組合であるPFIは、過去266件あった。一部の市町村が複数回実施しているため、これまでPFIを1件でも実施したことのある市町村は、わずか180程度にとどまる。京都市のように、単独で8件の実績を上げている自治体がある一方で、約1,700の市町村の約9割に、いまだ導入経験がない。一部の意欲的な自治体のみが導入したものの、その他多くの自治体には波及せず、裾野が広がらないまま、尻すぼみ状態となっている。

### (3) 財政力の弱い自治体でPFIが敬遠される

PFIの普及が進展しない要因について、「平成23年度市町村別決算状況調」のデータを用い、さらに詳細に分析してみたい。

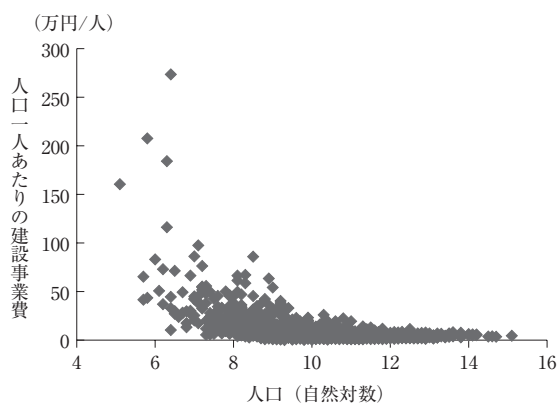
わが国では、人口規模が小さい市町村ほど、一人当たりの歳出や建設事業費が大きくなる傾向にある。（図表15、16）。一つの目安として、人口が2.2万人（対数値で10）よりも少なくなると、一人あたりの歳出額と建設事業費が格段に大きくなる自治体が出てくる傾向が見られる。

（図表15）全国市町村の人口と歳出額の関係（2011年度）



（資料）総務省「平成23年度市町村別決算状況調」、「住民基本台帳」より日本総合研究所作成

（図表16）全国市町村の人口と建設事業費の関係（2011年度）

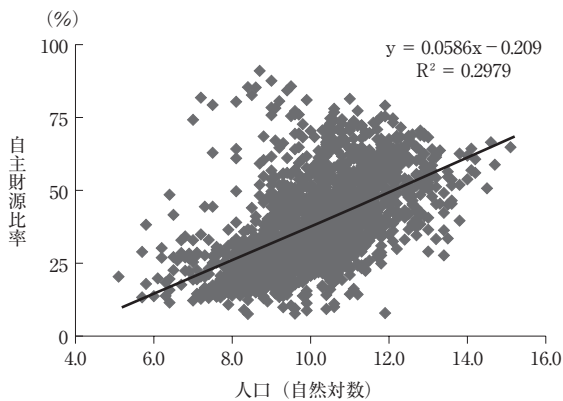


（資料）総務省「平成23年度市町村別決算状況調」、「住民基本台帳」より日本総合研究所作成

一方で、人口の少ない自治体ほど自主財源比率は低くなりがちである（図表17）。にもかかわらず、そうした小規模自治体が、人口の多い自治体よりも一人当たりの歳出や建設事業費を多く確保できるのは、中央集権体制の下、財源が乏しい団体に対する地方交付税交付金（以後、交付税）のような垂直的な財政調整システムがとられているためである。

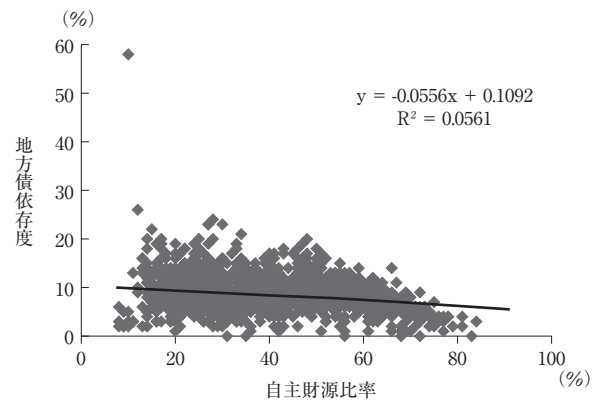
さらに、国の信用力を背景に、たとえ自主財源に乏しい自治体でも、低金利で地方債を発行できる。いわゆる「暗黙の政府保証（注4）」である。本来であれば地方自治体の信用力を測るバロメーターの一つであるべき自主財源比率が、地方債依存度とほとんど無相関であり、起債の制限要因となっていない（図表18）。これは、投資家が地方自治体の背後に国の存在を見ており、地方自治体向け債権はデフ

(図表17) 全国市町村の人口と自主財源比率の関係(2011年度)



(資料) 総務省「平成23年度市町村別決算状況調」、「住民基本台帳」より日本総合研究所作成  
 (注) 自主財源とは、地方税や手数料等を指し、市町村の場合、国や都道府県からの交付税や交付金以外のものと定義。自主財源比率とは、歳入に占める自主財源額の割合。

(図表18) 全国市町村の自主財源比率と地方債依存度(2011年度)



(資料) 総務省「平成23年度市町村別決算状況調」より日本総合研究所作成  
 (注) 自主財源とは、地方税や手数料等を指し、市町村の場合、国や都道府県からの交付税や交付金以外のものと定義。自主財源比率とは、歳入に占める自主財源額の割合。

オルトしないという暗黙の認識により、自主財源比率が低い自治体でも、今のところ地方債の金利が跳ね上がることなく、低金利で起債できているためである。

さらに、発行した地方債の元利償還費用の一部は、国から分配される地方交付税に加算される仕組み(交付税措置または事業費補正)となっている(注5)。暗黙の政府保証を背景に、低金利の地方債により財源調達が可能で、かつ交付税措置という恩恵があるために、自主財源比率の低さが、財政の健全化に取り組む必要性を示すシグナルとなりえていない。

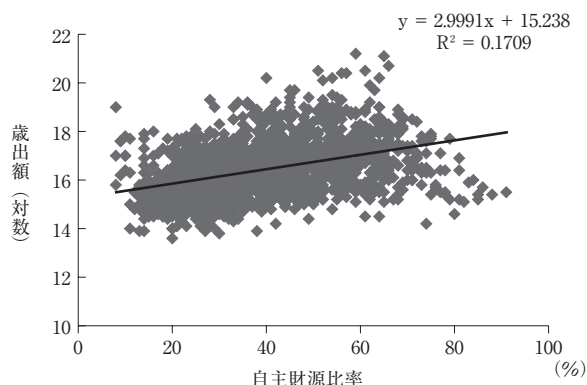
具体的に、これまでPFIに積極的に取り組んできた自治体と、あまり積極的でなかった自治体の差異を財政的な視点から確認しておく。全国の1,700を上回る市町村について、自主財源比率と歳出額(自然対数)を散布図にプロットすると、やや右肩上がりの傾向はみられるものの、相関係数は低く、ほぼ無相関に分布している(図表19)。先述の通り、垂直的な財政調整システムや暗黙の政府保証により、自主財源比率とは無関係に歳出額が決定されていることを意味している。

ここで、米沢市や東根市のように、過去PFIを3件以上実施している市町村を「先進自治体」と位置づけ、それらの財政状況について概観する。PFIの先進自治体は、最大の8件を実施している横浜市、京都市以下、もっとも財政規模の小さい岩手県紫波町まで20団体ある。20団体のデータを既出図表19上にプロットしたところ、これらの自治体は図表の右上側(第1象限)に偏っていることが分かる(図表20)。なお、図表20は、全市町村の自主財源比率と歳出規模の中央値を新たな直交座標に変換してある。自主財源比率の中央値は35.7%、歳出額の中央値は116億9,000万円、自然対数値で16.3である。

図表20において、20の先進自治体のうち19団体(18が市、一つが杉並区)は、第1象限に分布する。第1象限に位置するのは、税収が豊かで、それに伴い自主財源比率も高く、歳出規模の大きな市を中心とする自治体である。

例外は、新たな座標系の原点近傍に位置する紫波町のみであり、紫波町は先進自治体のなかで、唯一の「町」である。紫波町は、人口3.4万人の小規模自治体で、PFIのみならず、駅前都市整備事業に民間提案を取り込むための第3セクター(オガール紫波株式会社)を立ち上げるなど、官民連携に積極的な

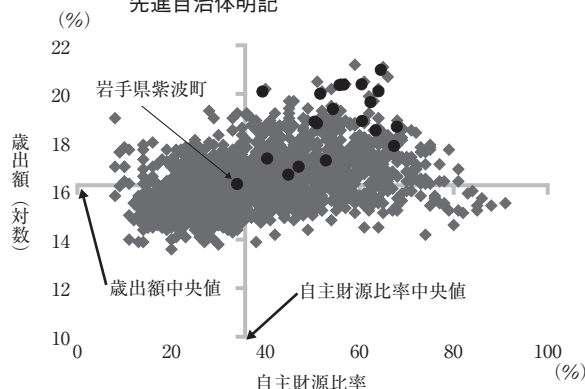
(図表19) 全国市町村の自主財源比率と歳出額(2011年度)



(資料) 総務省「平成23年度市町村別決算状況調」より日本総合研究所作成

(注) 自主財源とは、地方税や手数料等を指し、市町村の場合、国や都道府県からの交付税や交付金以外のもので定義。自主財源比率とは、歳入に占める自主財源額の割合。

(図表20) 全国市町村の自主財源比率と歳出額(2011年度) 先進自治体明記



(資料) 総務省「平成23年度市町村別決算状況調」、日本PFI/PPP協会「PFI年鑑2013」より日本総合研究所作成

(注) 自主財源とは、地方税や手数料等を指し、市町村の場合、国や都道府県からの交付税や交付金以外のもので定義。自主財源比率とは、歳入に占める自主財源額の割合。

自治体として注目されている。

このように、これまで積極的にPFIに取り組んだ自治体のほとんどは、自主財源比率が高く、財政規模も大きな自治体であるといえる。逆に、規模が小さかったり、自主財源を十分に確保できないような自治体は、PFIの導入には極めて消極的であったことが分かる。ここから浮かび上がってくる課題は、とくに図表20の第2象限に位置し、財政規模が大きく、自主財源比率が低い自治体において、PFIの取り組みが見られない（先に定義した先進自治体が皆無）という点である。

PFIは、そもそもイギリスにおいて自主財源に乏しい自治体などがインフラ整備を伴う公共サービスを実施するために制度設計された仕組みである。一方、わが国では、自主財源に乏しい自治体が、民間資金を導入して公共サービスを実施するのではなく、逆に暗黙の政府保証を背景に、財政が実質的に国依存となっているため、当初期待されたPFIの機能が十分に活用されていないのである。

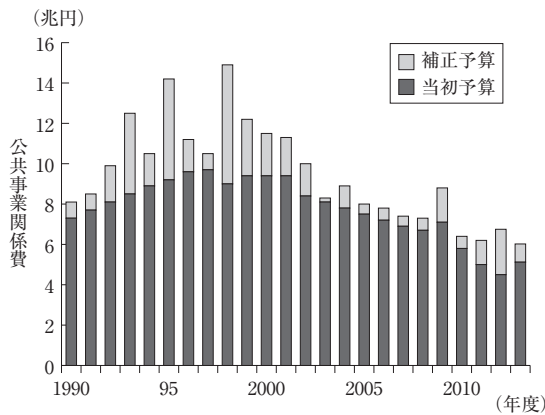
#### (4) 膨らむインフラの維持・更新費とPFI

大型の景気対策が行われたリーマンショック時を除き、これまで14年間にわたって減少基調にあった国の公共事業関係費が、2012年度に、対前年比増加に転じた（図表21）。これは、政権交代による財政運営の方針転換が主な理由であるが、同時に、既存インフラの維持・管理、更新など（以後、維持更新費等）のための支出が増えていることもある。

維持更新費等が増えるきっかけの一つは、2012年末に発生した中央自動車道笹子トンネル天井板崩落事故である。さらに、1964年の東京オリンピックに合わせて建設された首都高速道路の一部の路線では、近年著しい劣化が指摘されており、そうした老朽化インフラの維持更新費等が、今後膨れることが予想される。

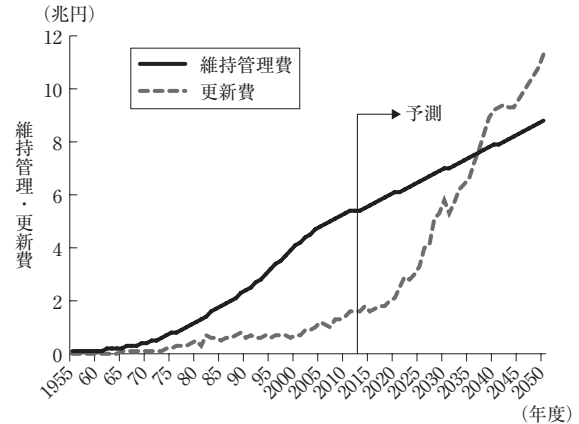
例えば、今後のインフラの新設投資額を現状の水準で一定と仮定すると、2012年度に7兆円だった維持更新費等は、2050年には20兆円に達すると見込まれる（図表22）。これは、国や地方政府が2010年度

(図表21) わが国の公共事業関係費 (国予算)



(資料) 財務省予算関係資料より日本総合研究所作成  
(注) 国の一般会計の公共事業関係費。

(図表22) 今後の維持管理・更新費の推計



(資料) 内閣府「内閣府社会資本ストック推計データ」、国土交通省「国土交通白書2012」より日本総合研究所作成  
(注) 新設投資が年間15兆円で推移する場合は想定。

に投下したインフラ整備関連費用の総額に相当し、2050年頃には同額を調達しても新規投資はかなわず、維持管理と老朽インフラの更新だけで費やされてしまうことになる。

しかし、財政制約の強まりから公的資金の投入には限界があり、国債や地方債を発行する従来型の資金調達の手法も、その発行残高がGDPの2倍に達するに至り、安定的な財政運営の持続性が懸念される状況となりつつある。国、地方の公債依存度が高止まりしている状況では、成長戦略上求められている戦略的なインフラ投資どころか、老朽化対策すら、遠からず手に負えなくなることが予想される。

今後のインフラ整備費用の増加を踏まえれば、必要性の低いインフラの積極的な廃却(注6)はもちろん、民間の資金やノウハウを活用して、効率的で良質な公共サービスの提供を目指すPFI本来の機能を活用して、コストの圧縮を図ることが不可欠である。

(注3) 佐野 [2011] によれば、高知や近江八幡の病院PFIが破たんした理由は、「病院事業に対しPFIを活用したこと自体に問題があったというより、むしろ、○病院事業全体の事業計画に無理があったこと、○PFIに対する十分な理解の不足、官民間の連携の不足、PFIにかかる制度設計の不備など、PFIの運用面で問題があったこと、が明らか」としている。これを踏まえ、効率的で質の高い病院PFIを実現するには、病院事業の採算性の事前検証、行政のガバナンス、官民の適切な役割分担と連携、などが重要となるとしている。

(注4) 地方債に対し、政府による保証があるという考え方。法制度上は、地方債に対して政府保証は付されていないが、実態としては財政危機に陥った地方自治体に対し、国は何らかの形でデフォルトを回避する施策をとると考えられることから、市場関係者は地方債には暗黙の政府保証があると考えている。地方債の元利償還金の一部について、地方交付税交付金算定の根拠となる基準財政需要額への算入(地方債に対する交付税措置)が認められていることは、国の保証があると考えられる根拠の一つともなっている。その結果、地方自治体は自主財源比率などによらず地方債を発行することが可能であり(図表18参照)、しかもその金利は、民間企業の資金調達に比べ低く、自治体間の差異もわずかである。

(注5) 交付税措置とは、地方債の元利償還金の一部を、国による交付税の算定根拠となる基準財政需要額に算入すること。交付税措置の算入割合は、投資の対象ごとに細かく決められており、例えば「地域活性化事業」であれば、資金の90%まで地方債で調達することが可能で、さらに元利償還金の30%を、基準財政需要額に算入することができる(地方債の実務ガイド2012年11月)。簡単に言えば、地方自治体は、地域活性化に資する施設整備に際し、全建設費の73% (=100% - 90% × 30%) の調達にめどが立てば、建設が可能となる。

以前、地方自治体では、交付税措置の手厚い起債を「有利な起債」として、積極的に活用すべきであるとする風潮があった。石黒 [2012] は、臨時高等学校整備事業債(都道府県分)に関するDID分析の結果から、事業費補正による元利償還金の交付税措置が、地方債の発行を助長していたと結論付けた。

---

(注6) 更新時期に来た老朽インフラをそのまま更新するのではなく、取捨選択のうえ、重要度の低いものについては、廃却をためらわないことが重要である。既報(藤波 [2012])では、今後更新時期が来たインフラの半分を廃却しても、人口減少が進むわが国においては、廃却スピードよりも人口減少のペースの方が早いため、一人当たりのストック量は増え続けるという試算結果を得ている。思い切った老朽インフラの取捨選択をしなければ、国民一人当たりのインフラ維持費は増え続けることになる。

#### 4. これまでの政策評価と今後の対応

PFI導入の最大の目的は、行政支出の大きな割合を占めるインフラ整備を伴う行政サービスにおいて、民間の資金とノウハウを導入して、行政コストを圧縮し、財政の健全化を図ることである。こうした観点から、これまでのPFI推進策を検証し、今後の対応について検討する。

##### (1) 従来のPFI促進策の概観と評価

これまでの政府によるPFI推進策は、事業主体がPFIを選択することで、従来型の公共事業の手法で施設の整備や運営を行う場合に比べて、条件が不利にならないよう配慮するイコールフットINGの考え方に基づいて実施されてきた。ここでは、税や補助金、交付税措置に関するイコールフットINGの取り組みについて概観する。

##### ①税に関するイコールフットING

地方自治体が行う従来型の公共事業では課税対象とならない固定資産税や都市計画税、不動産取得税等が、PFIのタイプによっては課税されることになる。これらの税は、土地や施設を民間が所有する場合に課税されるため、行政が直営する場合やBTO (Build Transfer Operate) タイプなら非課税であるが、BOT (Build Operate Transfer) では課税される。そのため、BOTは、直営やBTOに比べVFMが小さくなりやすい。

BTOやBOTは、施設の所有権に注目したPFIの分類である(注7)。BTOは民間事業者が施設を建設したのち、施設の所有権を行政に移転し、運営管理は民間事業者が継続して担う方式である。BOTは、施設の建設から運営管理までを民間事業者が請け負い、契約に定められた事業終了をもって、施設の所有権を行政に移管する方式である。民間側の施設所有期間が長期にわたるBOTは、固定資産税などの負担が増えるため、VFMの計算上不利になっていた。そのため、わが国では、BOTに比べ、直営やBTOタイプのPFIが選択される傾向が強かった。

近年は、公共性を担保するため、政府からの補助金が交付されていることなどの条件付きで、BOTにおいても対象となる税を軽減することが特例として認められてきた。ただし、完全に非課税となっているわけではなく、また恒久的な制度となっていないことなどから、産業界からは、税制改正ごとに、法律への明記を求める意見が提出されている。

##### ②補助金に関するイコールフットING

地方自治体が行う従来型の公共事業であれば受けられていた国などからの補助金が、PFI事業では受けられない場合がある。こうした状況に対し、政府では、イコールフットINGをめざし、補助対象の

拡大を図ってきたところであるが、実際に補助金支給の対象となったのは、BTOで88%、BOTで69%となっており、依然として同条件とは言えない。さらに、BOO（Build Own Operate）のように、施設を公共に移転せず、事業終了後民間事業者が施設を解体するタイプのPFIでは、補助対象は35%にとどまっている（調査はすべて2008年3月時点で、内閣府による）。

### ③ 交付税措置に関するイコールフットィング

政府は、交付税措置についても、従来型の公共事業とPFIの競争条件を公平にする取り組みを進めている。2000年3月29日に当時の自治省から地方自治体向けに出された通達（注8）により、公共性が認められるなどの条件付きながら、PFI事業を請け負う事業者に対し、地方自治体が整備費相当分を支払う場合（一括、割賦とも）に、直営事業の場合の地方債充当率、交付税措置率に基づき、国が一定期間同様の交付税措置を行うとされている。

上記のようなPFI事業に補助金や交付税措置を付ける取り組みは、単純にPFIを推進することだけを目的にするのであれば、妥当といえる面もある。しかし、国・地方の行政全体で見れば、必ずしもコストは削減されず、民間の資金とノウハウを導入し、行政コストを圧縮するというPFI本来の目的とは齟齬をきたしている。したがって、こうした優遇策によるPFIへの誘導は、より包括的な取り組みが進展するまでの時限的な措置と考えるべきである。

イコールフットィング的な発想の支援策を導入するのであれば、これまでとは逆に、行政が自ら行う従来型の事業において、補助金や交付税措置をなるべく排除し、PFIの条件に近づけるイコールフットィングを行う方が望ましい。それにより地方自治体では、自主財源の充当率を引き上げざるを得ず、PFIの優先順位が高まることが期待される。例えば、近年、PFIが適用される事業分野が、以前にも増して、学校給食センターや公営住宅などに集中する傾向（図表12、再掲）にある要因の一端は、両事業の交付税措置率が低く、自主財源の充当率が高いことにある（注9）。

## (2) 安倍政権の政策と課題

従来の政府は、前節に見たようにイコールフットィングを基本としてPFIの推進に取り組んできたものの、明示的な成果を上げるには至っておらず、当初の意図とは逆に、自主財源に乏しい自治体ほど、PFIを回避する状況となっている。

こうした状況を踏まえ、安倍政権では、経済成長と財政の健全化の両立を念頭に、インフラ整備に民間の資金とノウハウを導入するため、専門家会議の設置やPFI法の改正など、戻すほみ傾向にあるPFIに対し、テコ入れを図っている。ここでは、そのなかでも目玉といえる、コンセッションとインフラファンドを取り上げ、検証する。

### ① コンセッション方式（公共施設等運営事業）の導入

2011年のPFI法改正により、コンセッション方式の導入が可能となり、その先鋒として、空港運営があげられている。空港は、国内外からの来訪者の玄関口であるだけでなく、本来地域の発展や活性化に

---

多くの役割が期待される公共施設である。しかし実際には、LCC新規就航の障壁となっているとされる着陸料金の高さ（注10）などのため、発着便数が低い水準にとどまり、しかも地域の誘客戦略と空港運営方針の不一致などにより、単なる玄関口にとどまるばかりか、地域のお荷物と言われている空港も少なくない。

わが国空港の問題点として、着陸料の高さにばかり目を奪われがちであるが、その本質は別にある。より重要な問題は、滑走路や空港ビル、駐車場といった空港機能の個々のパーツが別々の管理者により運営されることによって、空港マネジメントの全体最適、さらに言えば地域全体の観光・産業戦略を見通した地域マネジメントにおける空港の活用策を導いていないことである。そのため、空港運営全体を一つの民間事業者へ委託するコンセッションが注目を集めている。

すでに2011年のPFI法改正により、コンセッション自体は可能となっていたが、空港法や航空法などの規定により、そのまま空港運営にコンセッションを導入することはできなかった。そこで、2013年、「民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する法律」を制定し、航空法で規定される保安管理規定や空港法で規定される着陸料の設定などについて、国から移譲された運営権者に委嘱することを可能とした。これにより、空港の運営権を取得した民間事業者が、空港のポテンシャルを最大限引き出すための一元的なマネジメントが可能となり、さらに地域の観光事業者や流通事業者と連携を図ることで、これまで以上に地域活性化に貢献する空港となることが期待される。

具体的な動きとして、国が100%出資した新関西国際空港株式会社のもと2012年に経営統合した関西国際空港と伊丹空港において、コンセッションに向けた取り組みが進んでいる。まず、両空港を経営統合することで、補助金への依存度が高い関西国際空港の事業規模を拡大し、関西の拠点空港となるべく再生を目指している。将来的には、事業規模を拡大し、財政的な自立に目途を付け、なるべく早い段階でコンセッションに切り替え、関西圏の経済をけん引し、アジアのリーディング空港となることを目標に掲げている。

老朽化が進む高速道路などの道路事業においても、コンセッションにより収益機会の拡大を図り、その収益によって更新や修繕を進めることが期待されている。しかし、道路事業においても、空港事業と同様PFI法の改正だけではコンセッションを導入することはできない。最も基本となる道路通行料金の徴収権限は、東日本高速道路株式会社などの高速道路会社のほか、地方の有料道路では地方道路公社や地方自治体にのみ付与されており、一般の民間事業者が参入することは想定されていない。そのため、道路事業においてコンセッションを導入するためには、旧法の改正や新法の制定、特区の利用などが必要となる。先進的とされる愛知県では、特区を活用して愛知県道路公社の所有する八つの有料道路の運営権をまとめて民間企業に移譲することが検討されている。

上記より、コンセッション推進に向けた課題の第1は、別途の法制定や特区指定などをしなければ進まない法制度の改善である。コンセッションの導入が見込まれる分野については、あらかじめ運営権の移転を見越した法整備を進めておくことが望まれる。

さらに、参入事業者の事業範囲と裁量の自由度を可能な限り拡大し、収益性を高めることで、コンセッションを民間にとって魅力ある事業領域とすることも重要となる。空港事業でいえば、空港ビルの運営権だけでは、従来の事業委託と変わらず、滑走路や駐車場まで含めて空港事業の運営権全体を移譲す



る取り組みや、北海道で動きがみられるような複数の空港の運営権を一括して移譲するような取り組みが必要といえよう。

楽天株式会社は宮城県と県営宮城球場の管理委託契約を締結している。この管理委託契約は、都市公園法における管理委託であり、PFIやコンセッションとは言えないものの、実質的にはコンセッションに近い内容となっている。

同社は、宮城球場フランチャイズ基本協定書（注11）において、宮城球場を東北楽天ゴールデンイーグルスのホームスタジアムとするとともに、球場の管理業務、球場の改築、球場内外での様々なショップの設置やアトラクションの実施などを一括で請け負うことになっている。同社の取り組みは、東北楽天ゴールデンイーグルスの活躍と相まって、集客上成果を上げている。

現時点では、コンセッションの主なターゲットは空港や高速道路とされており、財政的に豊かな大都市においてPFIの導入意欲を喚起する政策として位置づけられる。オリンピック開催を控え、民間の資金が集中することが予想される東京をはじめとする大都市では、集まる資金をうまく活用し、新設のみならず、老朽化インフラの維持・更新などを進めることが重要となろう。

一方楽天の取り組みは、地方都市においてもコンセッションが成立することを示唆している。地方における小規模なモデル事業などを実施し、広く普及に努めることが望まれる。

## ②インフラファンドの導入等

政府は、独立採算型のPFI事業を推進するため、民間金融機関からも出資を仰ぎ、株式会社民間資金等活用事業推進機構を立ち上げた（2013年10月7日設立。以下、機構）。2013年12月17日時点の機構への出資金は、政府、民間からの各100億円、計200億円となっている。機構が、公共施設整備に参入する企業に対し、優先株や劣後債といったメザニンファイナンスを実行し、リスクマネーを供給することで、PFI事業への民間参入の喚起を図っている。

機構によるPFI案件への融資は、主として独立採算型のプロジェクトに向けたものとなる。インフラファンドとしては望ましい形であるが、自主財源に乏しい自治体をPFIに誘導する政策としては、ややハードルが高いと考えられる。独立採算型のPFIは、未だわが国での事例が十分蓄積されていないことや、PFIの導入実績が皆無の市町村が9割を占める現状から判断して、普及に向けた素地は未成熟であり、当面は延べ払い型についても門戸を開くなど、間口を広くしておく必要がある。また、実際には延べ払い型に資金供給しないまでも機構の専門家が全国の自治体をめぐり、PFIのノウハウを指南することはPFIの発展に大きく貢献することが期待される。

なお、公共インフラ整備に民間参入を喚起する意味で、官民によるインフラファンドの設立は強力な後押しになるものの、その制度設計には懸念もある。民間資金の導入を促すため、民間から機構への出融資に対し政府保証を設けた（注12）。政府保証額は、2013年度に3,000億円が設定され、2014年度には4,000億円が設定される見通しである。国会の議決を経るとはいえ、民間から機構への出融資に政府保証枠を設定することは、機構の融資基準の緩みや採算性の低いプロジェクトの組成などといった投資モラルの低下を招くことが懸念される。

企業再生や地域振興など、これまでの官民連携の取り組みにおいて、民間の出資に対し政府保証枠を

---

設定することが一般的であったが、それが様々な問題を引き起こしてきたことも事実である。80年代から90年代にかけて、第三セクターなどへの自治体による損失補償が過大な投資を招き、第三セクターの経営破たんが自治体財政の持続性をも危機にさらす事態を招いた。

政府保証の必要性とともに、保証に上限を設ける部分保証、あるいは時限的な仕組みなどの可能性を改めて検討する必要がある。加えて、本スキームに参画する国、金融機関、その他関係する民間企業など多様な主体の監視・監督により、機構の運営からPFI案件のリスク管理まで、スキーム全体のガバナンスを維持することが課題といえよう。

### (3) 今後の政策の方向性

現在政府が取り組んでいるコンセッションと官民インフラファンドのPFI推進策は、財政的に豊かな自治体の導入意欲を喚起する政策としては有効であるものの、PFIが本来有する機能や導入の目的を鑑みれば、それだけでは十分とは言えない。自主財源比率が低く、財政的に中央への依存度の強い自治体では、依然としてPFIによるインフラ整備を回避し、国の財源でインフラ整備を進めることが予想される。こうした自治体が進んでPFIを選択するような制度設計が求められる。

#### ①ユニバーサルテストリングの導入

経験値が蓄積され、個々の事案についてPFIの導入可能性を推し測る必要がなくなるまでの時限的な取り組みとの位置付けとなるが、イギリスでPFI普及期に一定の成果を上げたユニバーサルテストリングの導入を検討すべきである。ユニバーサルテストリングは、これまで幾度となく俎上に上がり、安倍政権内にもそうした意見があるものの、実現していない。

イギリスでは、PFI定着に大きく貢献したユニバーサルテストリングであるが、業務量がかさむことと、国全体で経験値が蓄積されたことなどから、数年で廃止された。わが国では、地方自治体を実施しやすいように簡易な形のテストを開発し、スキームが定着するまでの期間、インフラ投資の際には、実施を義務付けることが望まれる（注13）。

#### ②交付税措置など財政制度の改革

財政の健全性を高めるためには、地方への税源移譲などの環境整備を進めつつ、交付税制度を抜本的に見直すことが必要となる。すなわち、交付税措置率の多寡を事業実施の判断材料とさせないよう、全体的に交付税措置を引き下げていくことが必要である。すでに、地方分権改革推進委員会の勧告に基づき、地方債の元利償還金に対する交付税措置は縮減される方向にあるが、今後その動きを加速することになる。

それにより、地方自治体は、国に依存することなく財源を調達せざるを得なくなり、限られた歳出枠を超えて公共事業や公共サービスを提供する際、民間の資金を取り込むPFIの優先順位が相対的に高まることになる。財政の持続性の観点から見れば、PFI、とくに独立採算型のような長期的に見て自治体の歳出抑制が期待できるタイプへのシフトが進むことが期待される。

すでに交付税措置率が低く、PFIが選択されやすい給食センターや公営住宅の建設に際しては、地方

債の充当率を引き下げるか、もしくはPFIによる建設を半ば義務化することも検討の俎上に載せることが求められる。

現状では、国はもとより、地方側にもそうしたことを受け入れる素地が育っているとは言い難い。しかし、わが国財政の現状と今後予想されるインフラの維持管理費用の増大を踏まえれば、官民連携によるインフラ投資を基本理念とし、財政制度にまで踏み込んだ社会資本整備の新しいグランドデザインを示すことが必要といえよう。

(注7) わが国では、固定資産税の関係などでBTOが選択されることが多かった。BTOでは施設が行政に移管されるため、施設にかかわるリスクは行政が負うことになる。民間を巻き込むメリットの一つに、リスクを官民でシェアすることが含まれることから、そうした観点では、BTOよりもBOTが望ましいといえる。海外では、BOTの方が多い。

(注8) 「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）に基づいて地方公共団体が実施する事業に係る地方財政措置について」

(注9) 図表では、下水・浄化槽・排水処理施設の割合も増えている。なかでも浄化槽へのPFIの適用の割合が大きい。浄化槽事業でPFIが進んでいる要因の一つとして、全国浄化槽団体連合会が積極的にPFIを推奨していることが大きいと考えられる。当該団体では、市町村にとって、浄化槽の設置・維持管理の一括発注や、コスト縮減効果があることを理由に、PFIを推奨している。また、当該事業が市町村にとって対応しづらいものであることも、PFIの導入を後押ししている。

(注10) とくに全国に28ある国管理空港では、着陸料金は基本的に機体の重量と発する騒音により決定され、わが国空港の料金設定は高いとの認識が一般的であろう。しかし、すでに地方路線維持のため、着陸料の減免制度が導入されている。一例をあげれば、羽田発稚内着の便では、稚内空港の着陸料は本則の5割に抑えられている（逆路線の場合の羽田空港の減免率は80%）。また、国際線において、着陸料だけ見ればわが国の空港は高いという指摘は正しいが、施設利用料や空港税などを含む旅客一人当たりの空港利用料金で見れば、わが国の空港は、イギリスのヒースロー空港などと比較した場合、決して割高とは言えない。ヒースロー空港の場合、国際線（EU行以外）では、旅客一人当たり15,000円ほどの施設利用料や税を負担するため、着陸料なども含む空港利用料金全体でみると、旅客一人当たりの金額は、わが国の成田空港の3倍以上に達する。着陸料の高さだけが、路線の維持などの障壁であるとは言い切れない点には注意が必要である。着陸料だけで議論するのではなく、コンセッションなどによって、空港経営を統合し、空港利用料金全体で議論することが必要となる。

(注11) 楽天は、宮城球場を東北楽天ゴールデンイーグルスのフランチャイズとするに当たり、①球場の改修は楽天が行い、その施設は県に寄附すること、②10年間管理業務を受託できること、③物販を含む球場の独占的な使用、④アマチュアチームによる球場利用代金を含む収益はすべて楽天のものになること、などを明記した「宮城球場フランチャイズ基本協定書（2004年11月3日）」を、宮城県と締結した。<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/36985.pdf>  
管理委託契約であるものの、実質的にはコンセッションに近い内容となっている。

なお協定では、年間の一定の日数は、球場をアマチュアスポーツの利用に提供し、その利用代金は県立都市公園条例に基づく金額であることと定められているが、その収入は楽天に帰属する。

(注12) インフラファンド設立にかかるPFI法改正の議論のなかで、当初政府保証は盛り込まれていなかったが、その状況では民間金融機関からの出資が期待できないとの判断から、PFI法第61条において機構への出資等に対する政府保証を明記した。

(注13) イギリスでは、一定の事業費以上の公共事業にテストを義務化したため、作業量の増加や経費の増大などを招いたことが、ユニバーサルテストが早期に廃止される要因の一つとなった。そこで、対象を先進自治体などでPFIが導入されている事業に絞り込むほか、簡易な計算を可能とするソフトウェアを開発するなど、自治体の作業量抑制に配慮することが必要となる。なお、対象を一定の金額以上の事業に絞る裾切を行うと、事業を分割で発注し、テストを逃れようとする事態が起こることが見られる。事業を分割することは、PFIの導入メリットに逆行するものであることから、裾切は事業全体の予算で評価するルール作りが必要。また、PFI導入に際しては、事務手続が膨大な量となり、契約に至る時間も長くかかる。すでに政府でも研究が進められているが、手続きの簡易化も重要となる。

## 5. おわりに

ここまでの議論を整理すれば、わが国財政の現状や今後増加が確実視される公共施設の維持管理費などの諸条件により、民間の資金とノウハウを取り込むPFIをより多くのインフラ整備に導入することは不可欠といえよう。しかし、暗黙の政府保証に基づく起債と交付税措置に依存したインフラ整備の仕組みが温存される限り、地方自治体にとってPFIはファーストチョイスとはなりえない。何の工夫もなさ

---

れなければ、民間の資金は、財源が豊かな自治体や東京のような成長力の高い都市に集中し、自主財源に乏しい自治体では、今後もPFIを回避し、国に依存した現況から脱することはできないだろう。

当面は、従来型の公共事業の補助条件などをPFIに近づけるイコールフットイングとともに、インフラファンドやユニバーサルテストリングなどを駆使して、コンセッションや独立採算型のPFIを普及させる工夫が必要となろう。とくに、コンセッションやインフラファンドは、大都市向けの色彩の強い支援策であるが、地方でもコンセッションや独立採算型のPFIの可能性が見えてきており、地方における小規模なモデル事業を支援し、広く普及に努めることが望まれる。

中長期的には、交付税制度を抜本的に見直すことで、地方自治体の行う社会資本整備に民間の資金やノウハウを取り込み、効率性を高めることが必要となる。そのため、官民連携によるインフラ投資を基本理念とし、財政制度のあり方にまで踏み込んだ社会資本整備の新しいグランドデザインを示すことが必要といえよう。

(2014. 2. 25)

#### 参考文献

- ・石黒将之 [2012]. 「事業費補正の見直しが地方債発行に与える影響—都道府県データを用いた臨時高等学校整備事業債に関する分析—」 PRI Discussion Paper Series (No.12A-02)、財務総合政策研究所
- ・石田直美 [2013]. 「官民協働会社によるPPP手法の活用」 地方行政、2013年1月28日付、時事通信社
- ・佐野修久 [2011]. 「契約解除事例からみた病院PFI事業の課題」 Public Policy Studies, 5: 57-79、北海道大学
- ・藤波匠 [2013]. 「今後のインフラ投資の在り方を考える—ばらまきから「成長の核」への質的転換」 日本総合研究所 JRIレビュー、2013年 Vol.5, No.6