

地方公共団体は行財政改革に取り組む中で、官民の役割分担を見直し、民間委託（アウトソーシング）、PFI（Private Finance Initiative）、指定管理者制度など、民間事業者等と連携・協働して公共サービスを提供するPPP（Public Private Partnership）手法を有効活用する事例が増加している。

中でもPFIは、平成11（1999）年9月の「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」（以下「PFI法」という。）施行後、導入事例は着実に増加し、平成12（2000）年3月の「基本方針」策定以降、実施方針が策定・公表された事業は265件（平成19（2007）年4月9日現在。実施方針公表以降に断念された事業は含まれていない）にのぼっている。

本レポートでは、地方公共団体が実施主体（公共施設等の管理者等）となっているPFI事業の現況を把握するため、全国及び東海3県の動向とともに平成18年度（平成18年4月～19年3月）に実施方針が公表された事業内容を調査し、事業スキームの課題や今後の展開について考察した。

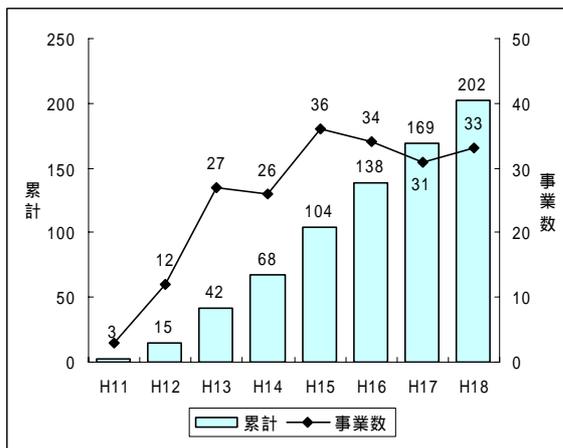
本レポート記載の事業数は内閣府民間資金等活用事業推進室（以下「PFI推進室」という。）のホームページ（<http://www8.cao.go.jp/pfi/>）に掲載されている事業情報に基づいて記載している。

1. 全国・東海3県の動向

全国の動向

地方公共団体が実施主体になっているPFI事業数は着実に増加し、平成18年度末現在の累計では202件となっている。（図1参照）

図1 地方公共団体実施のPFI事業数の推移

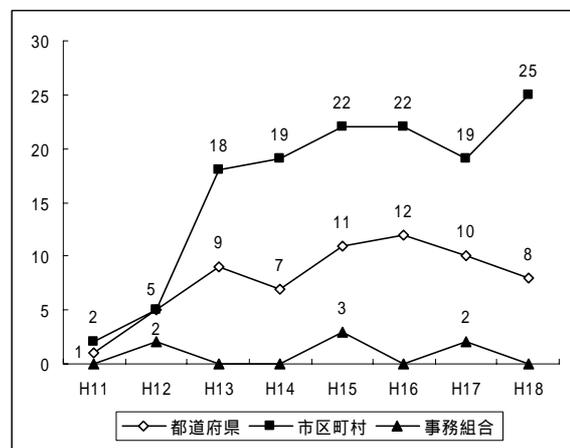


ただし、地方公共団体がPFI事業を実施する場合、国等への報告義務はなく、PFIに関する情報を発信しているウェブサイト「PFIインフォメーション」（<http://www.pfinet.jp>）によると、PFI推進室が掲載している事業情報以外にもPFI法に基づいて実施されている事業がみられる。このため、実際には図1の件数を若干上回るPFI事業が実

施されていると考えられる。

地方公共団体を都道府県、市区町村、事務組合別にみると市区町村のPFI事業数が最も多くなっている。（図2参照）

図2 実施主体別のPFI事業数の推移



PFIは設計、建設、維持管理、運営の一体化（一括発注）や性能発注方式によるコスト縮減、長期契約、官民間での適切なリスク分担など、公共施設等を効率的・効果的に整備・管理運営していくための要素が多く含まれている。厳しい財政状況のもとで多様化・高度化する行政需要に対応していくためには、限られた財源の有効活用が必須であり、一定の支払いに対して最も価値の高い公共

サービスを提供するというVFM(Value For Money) の考え方が今後は一層重要になると考えられる。

また、平成17(2005)年3月に総務省から公表された「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」の中に「PFI事業の積極的な活用に努めること」との記載があり、本指針に基づき各地方公共団体が策定した「集中改革プラン」にPFIの導入検討を位置付けたところも多くみられる。このため、PFIは行財政改革を推進するための手法として今後も多くの地方公共団体で導入の検討が進められるものと考えられる。

東海3県の動向

東海3県内の状況を見ると、愛知県14件、岐阜県3件、三重県3件の計20件(表1~3参照)となっている。愛知県内には県が実施主体になっている事業が3件あるが、岐阜県内、三重県内では実施されていない。

表1 愛知県内のPFI事業

実施主体	事業名
田原市	(仮称)新リサイクルセンター整備等事業
高浜市	新型ケアハウス整備等事業
豊川宝飯衛生組合	豊川宝飯衛生組合斎場会館(仮称)整備運営事業
名古屋市	鳴海工場整備・運営事業
名古屋港管理組合	名古屋港ガーデンふ頭東地区臨港緑地整備等事業
愛知県	森林公園ゴルフ場施設整備等事業
東郷町	新設小学校施設整備事業
岡崎市	(仮称)岡崎げんき館整備運営事業
豊橋市	資源化センター余熱利用施設整備・運営事業
愛知県	知多浄水場始め4浄水場排水処理施設整備・運営事業
愛知県	産業労働センター(仮称)整備・運営事業
名古屋市	守山スポーツセンター(仮称)整備・運営事業
豊橋市	保健所・保健センター及び地域療育センター(仮称)等整備・運営事業
豊田市	(仮称)豊田市交通安全教育施設整備・運営事業

表2 岐阜県内のPFI事業

実施主体	事業名
羽島市	市民プールの整備・運営事業
可児市	市学校給食センター整備・維持管理事業
大垣市	南部学校給食センター整備事業

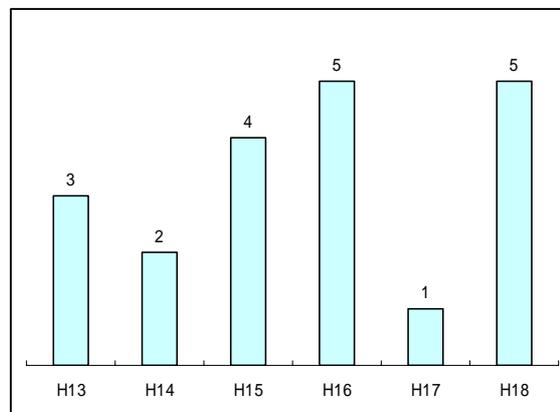
表3 三重県内のPFI事業

実施主体	事業名
桑名市	図書館等複合公共施設特定事業
四日市市	小中学校施設整備事業
鈴鹿市	不燃物リサイクルセンター2期事業

東海3県内におけるPFI事業数の推移(図3)をみると、平成17年度は愛知県の産業労働センター(仮称)整備・運営事業の1件であったが、平成18年度に入り、愛知県内では名古屋市の守山スポーツセンター(仮称)整備・運営事業、豊橋市の保健所・保健センター及び地域療育センター(仮称)等整備・運営事業、豊田市の(仮称)豊田市交通安全教育施設整備・運営事業、岐阜県内では大垣市の南部学校給食センター整備事業、三重県内では鈴鹿市の不燃物リサイクルセンター2期事業の5件の実施方針が公表されている。

また、PFI推進室の事業情報には含まれていないが、名古屋港管理組合が平成18(2006)年11月に本庁舎等整備事業の実施方針を公表しており、平成19年度はこれらの6件について事業者の選定が実施される予定になっている。

図3 東海3県におけるPFI事業数の推移



2. PFI事業の現況

平成18年度に実施方針が公表されたPFI事業のうち、地方公共団体が実施主体となっている33事業について考察を行った。

なお、各事業の内容は地方公共団体のホームページに掲載されている公表資料を参考にした。

事業分野

事業分野(対象施設)別にみると、給食センター、高校が4件で最も多く、次いで小学校、病院、体育施設が3件となっている。(表4参照)

PFIの事業分野は年々拡大しており、関連性があり相乗効果の期待できる公共機能を複合施設として整備する事例や複数の異なる公共施設の整備を一体化する事例など、PFIの導入にあたり各地方公共団体が事業範囲(業務内容)を工夫し、VFMを高めようとして取り組んでいることがうかがえる。

表4 事業分野別の件数

施設内容	件数
給食センター	4
高校	4
小学校	3
体育施設	3
病院	3
廃棄物処理施設	2
公営住宅	2
文化施設	1
青少年センター	1
交通安全教育施設	1
庁舎	1
保健施設	1
運転免許センター	1
卸売市場	1
宿泊施設	1
水族館	1
かんがい用排水施設	1
浄化槽	1
火葬場	1
計	33

公表資料をもとに弊社分類(「小学校」と「給食センター」の複合事業は「小学校」に分類)

事業類型

事業類型別(公表資料をもとに弊社分類)にみると、33件中32件がいわゆるサービス購入型、1件(呉市音戸ロッジ整備等事業)がサービス購入型と独立採算型との混合型で実施されている。

サービス購入型は、当該PFI事業を遂行するために設立されたSPC(Special Purpose Company: 特別目的会社)が提供する公共サービスに対して地方公共団体が対価(サービス購入料)を支払う形態である。

ただし、個別にみるとサービス購入料だけでなく、利用料金や自主事業収入、食堂・売店等の売上をSPCの収入として認めている事業もある。

呉市音戸ロッジ整備等事業は、施設の整備費用は市が平準化して支払う形態になっているが、運営・維持管理費用は利用料金や宿泊料金を全額SPCに支払う仕組み(施設利用者の増減リスクはSPC負担)にしており、管理運営面は実質的に独立採算になっている。

事業方式

BT0が28件と圧倒的に多い。RO、DB0も施設の所有権は地方公共団体にあることから、民間が施設を所有する事業は実質的にBOTの1件のみとなっている。(表5、次頁表7参照)

この1件の事例は稲城市の(仮称)新文化センター整備運営事業であり、生涯学習・コミュニティ施設、児童・青少年施設、図書施設、ホール施設、市役所出張所施設等のほか、収益事業を目的とする民間施設との合築も可能となっている。

表5 事業方式別の件数(平成18年度)

事業方式	事業数
BT0	28
BT0・RO	2
BOT	1
RO	1
DB0	1

改修を含む複数施設の整備が事業範囲となっている。

「PFI アニュアルレポート(平成 17 年度)」(内閣府)によると、5 年前の平成 13(2001)年度末時点までは BT0 より BOT を採用する事例が多かった(表 6 参照)とある。これは PFI が普及するにつれ、実務上の問題(詳細は次章記載)が顕在化するようになり、BT0 を選択する地方公共団体が増加しているためと考えられる。

表 6 平成 13 年度末における事業方式別の累計

事業方式	累計
B O T	17
B T O	13
B O O	6
R O	1
O	1
その他	5
計	43

資料：「PFI アニュアルレポート(平成 17 年度)」
(内閣府)

表 7 事業方式の比較表

事業方式	内容
B T O	Build-Transfer-Operate の略。 民間が施設を設計・建設し、完工直後に公共に所有権を移転する。 民間は公共が所有する施設の維持管理・運営を行う。
B O T	Build-Operate-Transfer の略。 民間が施設の設計、建設、維持管理、運営を行い、事業期間終了時に公共に施設の所有権を移転する。
B O O	Build-Own-Operate の略。 民間が施設の設計・建設、維持管理、運営を行う。 事業期間終了時に、公共に所有権を移転せず、民間が施設を解体・撤去する点が BOT と異なる。
R O	Rehabilitate-Operate の略。 民間が公共の所有する施設を改修し、維持管理・運営を行う。
O	Operate の略。 民間は施設の設計・建設や保有は行わず、維持管理・運営のみを行う。
D B O	Design-Build-Operate の略。 民間が施設を設計・建設し、事業期間終了時まで維持管理・運営を行う。 資金調達には公共が行い、施設も公共が所有する。

3. 事業スキームの課題と今後の展開

B O T 方式の課題

BOT の場合、施設の所有権が SPC にあり、民間の裁量範囲が広いと、利用ニーズに応じ柔軟に施設等の改良ができる点や適切な時期に大規模修繕が実施できる点などの特徴があるとされる。しかし、実際にはこのような特徴を活かすことのできる事業は少なく、下記のように実務上の課題も多いことから BT0 が主流になっている。

公立学校施設のように地方公共団体が国庫補助を受ける関係で BT0 を選択せざるを得ないケースもあるが、多くは BOT を選択した場合に財政負担が増加(VFM が減少)してしまうことが課題になっている。

BT0 の場合、所有権が地方公共団体にあるため、不動産取得税、固定資産税、都市計画税は課税されない。しかし、BOT の場合、これらの税金を SPC が負担する必要があるため、サービス購入型の事業を前提にした場合、地方公共団体が支払うサービス対価はこの税金相当分増加することになる。

また、PFI は基本的に性能発注であり、地方公共団体、民間事業者ともに施設の課税標準価格を事前に把握することが難しい点も BOT が選択されない理由の一つとして考えられる。入札(提案)価格に含まれる税額はあくまで概算値であり、施設完成後の評価により地方公共団体は実際の税額以上の金額をサービス対価に含めて支払わなければならないケースも想定される。

さらに、BOT の場合、事業契約解除時における地方公共団体の対応等により金融機関が BT0 よりリスクが高いと捉え、金利を高く設定する可能性がある。SPC の資金調達コストの増加は、サービス対価の増加につながる。

イギリスでは BOT が一般的な事業手法とされるが、日本では上記のように財政負担削減の観点から、現行制度を前提とした場合、今後も BOT が選択されるケースは少ないと考えられる。

DBO方式の課題

DBOの特徴は、地方公共団体が資金調達を行い、金融機関が関与しない点にある。国庫補助金や合併特例債が活用できる事業や財政状況により一般財源で対応できる場合、民間資金を活用するPFIより財政負担を軽減できるため、VFMはBOTやBOTよりも向上すると考えられる。

しかし、金融機関による財務モニタリングが実施されず、DA(Direct Agreement:直接協定)も締結されないため、PFIの特徴である事業継続の担保機能が働かないという課題がある。

適切な事業範囲の設定

事業範囲に独立採算の要素を組み入れたり、規模の大きい付帯事業の提案を求めるなど、民間ノウハウに期待してマーケットリスク(需要リスク)をSPCに負担させる場合、SPCが想定どおりの収入を確保できない際には事業継続が困難となり、結果的に公共サービスの提供に悪影響が及ぶことが懸念される。

地方公共団体は民間ノウハウの活用を促すような事業範囲の工夫は必要になるものの、公共サービスの継続性・安定性を確保する観点からは、SPCがサービス購入料以外の収入(利用料金収入や付帯事業収入等)に依存しすぎることがないよう配慮する必要がある。

価格評価の工夫

PFI導入の主要目的は財政負担の削減であり、地方公共団体はノウハウを有する複数の民間事業者が参画できる条件を整え、競争原理に基づくコスト縮減を図る必要がある。

この点ではBOT・サービス購入型のPFI事業は、SPCの負担するリスクが比較的小さく、民間事業者が参画しやすいスキームといえる。

しかし、PFI市場は価格競争が激化しており、事業内容によっては今後参画を控える民間事業

者が出ることも想定される。

事業者選定方式には、総合評価一般競争入札方式と公募型プロポーザル方式があるが、審査基準を作成する際には、価格だけでなく、提案内容が重視されるよう加算方式¹における性能評価点のウエイトを高めたり(価格評価点のウエイトを低くしたり)、価格評価点の評価方法自体を工夫するなど、競争原理を十分に機能させるための配慮が必要になると考えられる。

RO方式の可能性

公共施設の中には老朽化し、耐震補強や修繕・更新投資が必要になっているものが多くみられる。また、指定管理者制度の導入が進められているが、ハード上の問題から高度化・多様化する住民ニーズに対応できず、民間ノウハウを十分に活用できていない施設もある。

市町村合併を踏まえ、多くの地方公共団体で公共施設の統廃合が検討されており、リニューアルや用途・目的の違う施設への転用等に対するニーズも高いものと考えられる。

改修は、改築や移転新築と比較すると施設整備にかかる財政負担を抑えられるというメリットがあることから、今後はROの活用を検討する地方公共団体が増加すると予想される。

ただし、ROの場合、改修中や改修後に問題が発生した際の原因が元の施設にあるのか、改修した事業者にあるのかが不明確になる可能性がある。また、事業規模が小さい場合、弁護士費用や融資組成手数料などのコストを吸収することが難しく、VFMが出ないことも想定される。このため、ROの事業化にあたってはリスク分担や事業範囲の工夫が必要になると考えられる。

(経営コンサルティング部 森 邦彰)

¹性能評価点と価格評価点を加算して評価する方式。加算方式の性能評価点を価格で除した値で採点し、単位価格当たりの付加価値を明確にする除算方式もある。

参考文献

- ・内閣府「地方公共団体における P F I 事業導入の手引き」(2005 年)
(<http://www8.cao.go.jp/pfi/tebiki/index.html>)
- ・内閣府「P F I アニュアルレポート(平成 17 年度)」(2006 年)
(<http://www8.cao.go.jp/pfi/archive.html>)

P P P レポートについて

- ・本レポートでは、P F I、指定管理者制度、市場化テストなど、P P P 事業の動向についてとりまとめ、情報発信します。
- ・次回は平成 19 年 7 月頃を予定しています。