

# 調査レポート

## わが国PFIの動向と課題

バブル崩壊以降、国・地方ともに財政事情の厳しさが増すなか、イギリスの財政再建に貢献した「PFI」(注1)が注目を集めています。わが国でも、99年7月の「PFI推進法」(注2)の施行を契機に、地方自治体を中心としてPFI導入の動きが始まっています。もっともこれまでのところ、わが国で進められているPFI事業は、本場イギリスにおけるPFIに比べ、質量ともに劣っているようにみえます。そこで今回は、イギリスのPFI事業例との比較を通じてわが国PFI事業の問題点とその背景を抽出したうえで、とりわけ地方財政の健全化に繋がるようなPFI事業を推進するために必要となる施策を検討しました。

### 1. わが国におけるPFI事業の動向

わが国におけるPFI事業をみると(図表1)、2001年6月15日現在、地方自治体が実施主体となって33件の導入が決定し、このうち22件で事業者が決定・内定しています。さらに、その中で金額の情報が入手できた18件の費用総額は約2,880億円となっています。もっとも、こうしたPFI導入の動向を、「財政

(注1) Private Finance Initiative。内閣府によれば、「公共施設等の設計、建設、維持管理及び運営に民間の資金とノウハウを活用し、公共サービスの提供を民間主導で行うことで、効率的かつ効果的な公共サービスの提供を図るという考え方」。  
(注2) 正式名称は、「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」。

図表1 わが国のPFI事業案件<2001年6月15日現在>

実施主体	整備施設	実施主体	整備施設
大館周辺広域市町村圏組合 (秋田県)	廃棄物処理施設	岐阜県	駅前ビル開発
		桑名市(三重県)	図書館
茨城県	コンテナターミナル	近江八幡市(滋賀県)	病院
木更津市、君津市、富津市、 袖ヶ浦市(千葉県)	廃棄物処理施設	泉大津市(大阪府)	駅前ビル開発
		大阪府	駐車場
千葉市(千葉県)	消費生活センター等	神戸市(兵庫県)	教育文化施設
埼玉県	市街地開発	神戸市(兵庫県)	ボート係留場
東京都	発電施設	奈良県	道の駅整備
東京都	発電施設	橿原市(奈良県)	駐車場
調布市(東京都)	学校	八雲村(島根県)	学校給食センター
東京都	文化・学習施設等	岡山市(岡山県)	余熱利用施設
藤沢市(神奈川県)	防災センター	倉敷市(岡山県)	廃棄物処理施設
神奈川県	衛生研究所	高知県・高知市病院組合	病院
神奈川県	大学	大牟田市(福岡県)	廃棄物処理施設
神奈川県	美術館	北九州市(福岡県)	コンテナターミナル
神奈川県	公園	福岡市(福岡県)	余熱利用施設
新潟県	市民プラザ	大分県	女性・消費生活会館
鯖江市(福井県)	駐車場		

図表1  
(資料) 内閣府及び各地方自治体ホームページより三重銀総研作成  
(注1) 実施方針を公表し、手続きを開始した事業。但し、「PFI推進法」施行前に手続きを開始した事業を含む。  
(注2) 斜体字は、事業者が決定・内定にっていない事業。

支出の削減」と「社会資本・公共サービスの充実」の両者を同時に達成するという本来の趣旨に照らし合わせてみると、PFI導入が本格化しているイギリスと比較して、以下の3つの問題点を指摘することができます。

第1に、そもそもPFIを導入した事業の件数が少ないことです。PFI推進法の施行から2年が経過したにもかかわらず、事業者が決定・内定した事業は22件と非常に少数にとどまっています。この結果、費用総額（18件の約2,880億円）がGDPベースの公的固定資本形成に占める割合は年間約0.4%と小規模であり、財政支出の抑制に寄与するには力不足といわざるを得ません。一方、イギリスでは、2000年1年間で契約締結に到った事業数が63件とわが国の約4倍に達するうえ、公共部門の資本支出に占めるPFI事業の割合は15%を上回る見込みであり、PFIが財政支出の抑制に少なからず貢献している様子が窺われます。

第2に、採算が劣る既存の公共事業や公共サービスへの導入が遅れていることです。地方自治経営学会の調査によると（図表2）公共サービスにおける官民のコストを比較した場合、多くのサービスで民間のコストパフォーマンスの方が公共よりも優れています。しかしながら、PFIの導入が決定した事業をみると、そうした不採算の公共事業・サービスへの導入は一部にとどまり、大半はコスト削減

効果が不明な施設を新設する事業となっています。一方、イギリスにおいては、既存の不採算事業にもPFIが導入され、コスト削減効果を生み出しています。

図表2 公と民とのコスト比較

項目	コスト比
可燃ゴミ収集	44.6
不燃ゴミ収集	54.2
学校給食	22.2
運転手付公用車	16.3
学校用務員	29.8
学校警備員	6.1
庁舎清掃	47.6
電話交換	34.7
市役所案内業務	31.6
守衛	54.1
庁舎警備	58.3
体育スポーツ施設	72.0
文化会館・市民会館	74.2
児童館	18.4
老人福祉センター	86.1
コミュニティセンター	44.3
ゴミ焼却場	76.0
水道事業浄水場	70.3
下水道終末処理	47.6
保育所	27.4
幼稚園	28.7
学童保育	35.0

図表2

（資料）財務省ホームページ(<http://www.mof.go.jp/singikai/zaisin/siryou/121124o.pdf>)より三重銀総研作成  
 （注）コスト比は、地方自治経営学会が、職員1人当たり経費等の視点から、公立（直営）を100とした場合の民のコストとして算出した計数。2000年4月に発表された調査結果について、同年12月に行われた大蔵省財政制度審議会制度改革・歳出合理化特別部会の資料として公表されたもの。

例えば、ドーナツ化現象が進行するグラスゴー市では、中学校の施設老朽化や配置のアンバランスを改善するため、学校の再配置とITネットワークの整備をPFIで行い、年間8百万ポンドのコスト削減を実現しています。

第3に、PFIの導入が決定した事業においても、「財政支出の抑制」に繋がるかどうか、疑問が残ることです。事業者が決定したPFI事業全体のコスト削減額とPFI事業に対する補助金の予算額を比較すると、コスト削減額の総額が数百億円であるのに対し、補助金の予算総額は約1.5兆円と大幅に上回っています。つまり、わが国では、PFIの推進にあたって、PFIの導入によるコスト削減効果よりも多額の財政支援を用意しており、かえって財政支出が増加する可能性も否定できません。これに対し、イギリスでは、PFI事業へ補助金を支給するに際して、公的機関のチェック機能が働いています。具体的には、地方自治体が主体となって行うPFI事業に対して補助金を申請する場合、「PRG」(注3)と呼ばれる組織の監視の下で補助金交付の認可を得る必要があります。

(注3) Project Review Group。公共事業への補助金認可手続きを監視する省庁横断型の組織。

このように、わが国では、PFIの取り組みが本格化するには程遠いうえ、既存の不採算事業は棚上げされている一方、PFIの推進を通じてさらに不採算な事業を作り出す恐れがある、といった問題が生じています。

## 2. 問題の背景

それでは一体、どのようにしてこれらの問題が生じてきたのでしょうか。その背景を、イギリスとの比較を通じて検討すると、以下の3点に要約することができます。

### (1) 公共事業のコスト削減体制の不備

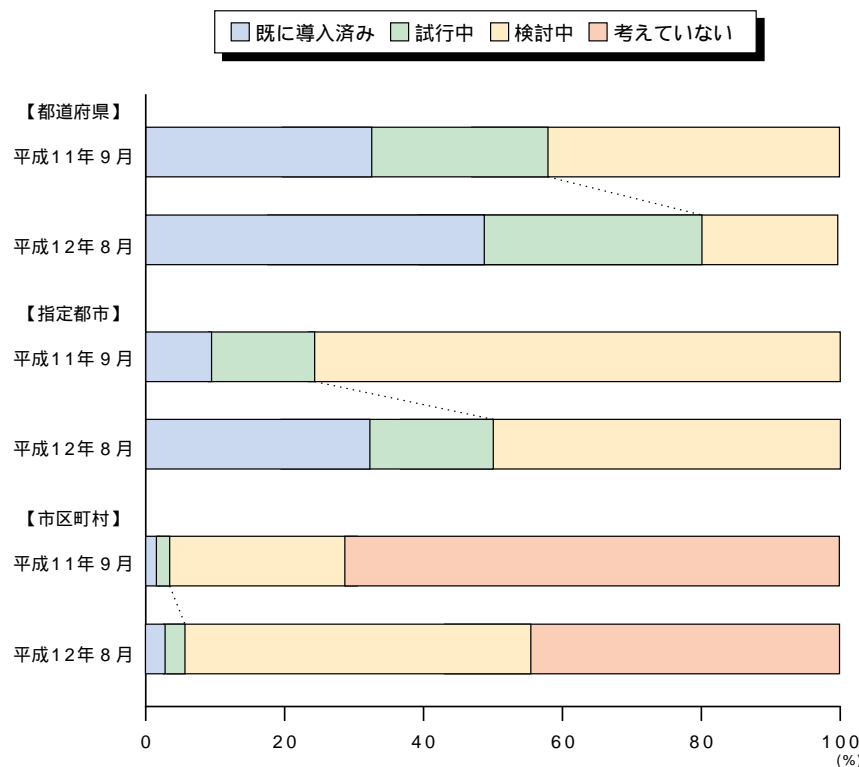
第1に、地方自治体において、次の2点から、公共事業のコストを削減する体制が整備されていないことを指摘できます。

一つに、地方財政が、収入の不足分を国からの援助に依存する構造となっていることを背景に、地方自治体において財政支出の削減に対する意識が低いことです。ここで、国と地方の政府における税収と公共事業費の関係をみると、1998年度時点では税収が国対地方で3対2となっている一方、公共事業費は1対2と比率が逆転しています。つまり、地方財政では自主財源の割合が低く、支出削減意識が高まりにくい構造となっています。

二つに、公共事業の執行に際してコストの評価を行う制度が十分整備されて

はないことです。2000年8月時点での地方自治体における行政評価制度の導入状況を見ると(図表3) 行政評価を導入済・試行中の自治体は、都道府県単位ではようやく全体の約80%に達したものの、指定都市では約50%、市区町村ではわずか約5%にとどまっています。したがって、事業毎のコストを評価する制度が浸透していないなか、地方にとって真に必要な否か十分検討されたとはいえない事業にPFIが導入されていると判断されます。

図表3 地方公共団体における行政評価制度の導入状況



図表3 (資料) 自治省(現総務省)「地方自治体における行政評価の取り組み状況」

一方、イギリスでは、79年にスタートしたサッチャー政権下で行財政改革・行政規模の縮小が指向されるなか、コスト削減のための基準作りが進められました。とりわけ、公共部門の民営化や民間委託を実施する際には、厳しい基準・調査が適用され、公共事業費の削減、財政支出の抑制が徹底されました。これらは、ブレア労働党政権によって廃止されたものの、公共事業に対するコスト削減意識を高める効果が十分あったと考えられます。

加えて、「NAO」(注4)が発表するPFI事業の評価報告書も、コスト削減を十分意識させるものです。その内容を見ると、NAOは「入札プロセスにおける事業者間の競争を促進し、コスト削減を図るべき」等の改善点を指摘しており、評価対象の事業や将来の類似事業に対して、「財政支出の抑制」を勧告しています。

(注4) National Audit Office. 英国会計検査局。

## (2) PFI導入のインセンティブの低さ

第2に、PFI事業は非常に複雑な手続きを要するため、官民の両サイドでPFI導入のインセンティブが働きにくいことです。

まず、民間サイドでは、従来の公共事業と比べて事業開始までに多くの時間と費用がかかります。すなわち、PFI事業自体の契約のほか、不動産の所有権移転やファイナンスなど様々な契約を締結する必要があることに加え、入札審査に落選した場合、膨大な時間とコストが無駄になってしまうことの影響も無視できません。後者については、PFI事業の事業者選定が通常2回の審査を通じて行われるなか、第2次審査に向けて手間暇をかけて提案を作成した後に落選が決定した場合を想定すると、民間事業者のインセンティブは大幅に低下すると考えられます。

一方、公共サイドにおいても、PFIが導入される業務に従事する公務員の処遇問題がネックになります。これは、既存の不採算公共事業における官民コスト差の最大の要因が人件費にあるためです。先述の地方自治経営学会の調査によると(前掲図表2)、継続して仕事がない業務にフルタイムの正規職員があてられたり、公務員でなくてもできる業務に給与の高い正規の公務員が配置されたりしています。もっとも、こうした分野へPFIが導入された場合に、引き続き公務員を当該業務に従事させようとしても、現行の法令で対応することは困難な状況にあります。

これに対し、イギリスでは、官民双方におけるPFI導入のインセンティブを高める方策がとられています。

まず、民間サイドのインセンティブを高めるため、PFI事業の実施を決定した公共部門は、多段階の入札審査を設けることによって事業者を徐々に絞り込み、落選事業者の負担を軽減しています。実際、最終審査に残る事業者は、多段階入札方式を使用することによって2、3社程度に抑えられるため、全ての事業者が多大な入札コストを負担することは回避されています。

一方、公共サイドのインセンティブに関しては、行財政改革路線のなかで、公務員処遇の改革が進められてきました。このうち、1981年に制定された「TUPE」(注5)に基づく公務員の転籍制度によれば、PFIが導入される公共事業・サービスに携わる公務員の雇用は民間事業者に引き継がれるうえ、所得に関しても民間事業者の負担にならない範囲で公務員時代の給与水準が保証されます。

(注5) Transfer of Undertakings (Protection of Employment) Regulations. 「事業の移転(雇用の保護)に関する規定」。行政サービスの民営化・業務委託に伴う公務員の雇用対策について定めた規定。

### (3) 強力な推進主体の不在

第3に、PFIを強力に推進する主体が存在しないことです。

わが国では、内閣府のPFI推進委員会がPFI推進役を担っており、現在、事業実施プロセスやリスク分担、「VFM」(注6)に関するガイドラインを早急に策定中です。もっとも、事業分野毎の詳細なガイドラインの策定には到っていないうえ、事業を所管する省庁でもガイドラインの策定は一部にとどまっています(図表4)。このような状況に加え、事業推進の参考となる先行事例も少ないため、地方自治体は独自にPFI事業を推進する必要があり、PFI

(注6) Value For Money。「支払に対して最も価値のあるサービスを供給する」という考え方。

図表4 PFIの導入に関する事業分野毎のガイドライン・ケーススタディの日英比較

発表省庁等	年月	ガイドライン・ケーススタディ
【日本】		
関東通商産	2000年3月	廃棄物発電PFI事業における官民リスク分担と契約形態のあり方に関する調査
【イギリス】		
タスクフォース	1998年3月	PFIとIT：実用的ガイドライン
環境・交通・地域省	1997年	道路事業におけるDBFO契約の価値
	1998年12月	PFI交通事業の追加的ガイドライン
教育・雇用省	2000年9月	学校事業におけるPFIの情報
健康省		NHSの官民協力：PFI
会計検査局	1997年5月	スカイ・ブリッジ(事例研究)
	1997年5月	国民保険記録システムの更新を開発・運営する契約(事例研究)
	1997年10月	ブリジェンド、ファザカリー刑務所のPFI契約(事例研究)
	1998年1月	最初の4つのDBFO道路事業(事例研究)
	1999年4月	スコットランドのA74(M)/M74(道路)の完工と運営に関する契約(事例研究)
	1999年4月	PRIMEプロジェクト：社会保険省の民間部門への業務委託(事例研究)
	1999年5月	ダートフォードとグレイブシャムの新病院建設のためのPFI契約(事例研究)
	1999年11月	ニューキャッスル地区の開発事業(事例研究)
	2000年3月	防衛用固定通信システムのPFI契約(事例研究)
	2000年5月	国民貯蓄におけるシーメンス・ビジネス・サービスとの官民協力(事例研究)
	2000年6月	ベルリンの新英国大使館(事例研究)
	2000年12月	音波通信におけるCMG社とのジョイント・ベンチャー(事例研究)
2000年12月	ロンドン地下鉄の官民協力事業に関する金融分析(事例研究)	

図表4

(資料) 関東経済産業局、イギリス各省庁資料を基に作成

(注1) DBFO(Design, Built, Finance, Operate)とは、設計・建設・資金調達・運営の全てを民間事業者が行う、PFIの事業形態。

(注2) NHS(National Health Service)とは、イギリスの医療保障制度。疾病予防からリハビリテーションまで含む包括的な保健医療サービスを、租税を財源として全住民に提供する。



I導入件数が伸び悩む原因となっています。

これに対し、イギリスでは97年に大蔵省内に設置された「タスクフォース」(注7)、2000年6月にその後を受け継いだ第三者機関の「PUK」(注8)が強力なPFI推進主体となっています。これらは、PFI事業の基本的なガイドラインを策定したり、PFI導入の適否を評価したりするほか、事業を所管する省庁と連携し、事業分野毎のガイドライン策定や、PFIに適した事業の開発を推進しています。これらに加えて、NAOがPFI事業の評価を年5件程度実施し、評価結果を先行事例として公表しています。こうして、交通インフラや情報システム、学校整備など、事業分野ごとのガイドラインや評価結果が相次いで発表された結果、97年以降、事業件数が大幅に増加したと考えられます。

(注7) 97年に、PFIに関するガイドラインの策定や事業の評価、関係省庁の支援を行うために大蔵省内に創設された、省庁連携組織。

(注8) Partnership U.K.。タスクフォースの後を受け、PFIの推進を担っている組織。民間人も加えたジョイントベンチャー。

### 3. 地方財政の健全化に繋がるPFIの推進に必要な施策

以上述べてきたように、わが国では、社会資本の充実を進めつつ、財政支出の抑制を図るというPFI事業の目的を実行する体制が構築されるまでには到っていません。今後、PFIの導入を通じて、効率的な社会資本整備に取り組むとともに、困難な状況に直面している地方財政の支出削減に繋げるには、以下のような施策を早急に実施することによって、PFI事業の強力な推進体制を確立する必要があります。

#### (1) 地方への財源移譲と行政評価制度の普及

地方においてコスト削減意識を高めるには、まず、地方財政における受益と負担の関係を見直し、財政支出全体の削減へ向けた意識付けを図ることが必要です。そのためには、歳出と税財源のバランスがとれていないわが国の税制を抜本的に改正し、地方への財源移譲を進めることが喫緊の課題です。

加えて、個別の事業に対するコスト意識を高めるため、全ての地方自治体に行政評価制度の早期導入を促し、既存・新規に関わらず、全ての公共事業・サービスを評価することが求められます。これらを通じて、地域にとって整備する必要性が高く、コスト削減効果の大きい事業から、優先的にPFIを導入していくことが重要です。

#### (2) PFI事業推進に関する情報の提供と公務員処遇制度改革の推進

PFI事業への参入に対する官民双方のインセンティブを高めるためには、まず、民間サイドに対して、PFI事業の推進に関する様々な情報を提供しな

ければなりません。すなわち、事業分野毎のガイドラインに加え、イギリスの事業例を含めた先行事業の評価資料を早急に作成し、これらの情報を公開することが重要です。

さらに、公共サイドについては、公務員処遇制度の改革を進めるなかで、PFI事業に公務員を円滑に移行できるような制度の設計が望まれます。公務員の人件費が上昇を続けるもとで、官民交流や人員削減、成果主義の導入といった制度改革の動きもみられるものの、今後、PFI事業への移行を含め、公務員雇用の流動化をこれまで以上に推進するためには、公務員の民間企業への転籍がスムーズに行われるような制度の整備も不可欠でしょう。

### (3) 事業推進・評価主体の機能拡大・新設

地方自治体のPFI事業策定を支援するためには、事業を強力に推進・評価する主体を整備する必要があります。例えば、現存するPFI推進委員会に、事業を所管する省庁から今以上の人員の参加を募ることによって、委員会の機能を拡大させ、あらゆる種類・規模のPFI対象事業に関するガイドラインの策定や導入可否の検討を急ぐことが有効と考えられます。加えて、会計検査院へのPFI事業評価権限の付与、あるいは評価機関の新設により、先行事例の評価を実施させ、その評価結果を公表させることも求められましょう。

馬場 基記