

調査レポート

三重県におけるPFIの動向 ～ 県内自治体によるPFIの推進に向けて～

わが国では、1999年7月の「PFI推進法」(注1)の施行を契機として、とりわけ地方自治体で社会資本の整備にPFIを導入する動きが広がっています。こうしたなか、三重県内においてもPFIへの取り組みが徐々に始めているものの、PFIを積極的に進めている地方自治体と比較すると、三重県内へのPFI導入はやや出遅れ感があります。そこで今回は、わが国の地方自治体と三重県内でのPFIの動向を整理したうえで、三重県内の自治体がPFI事業を推進するために必要な施策を検討しました。

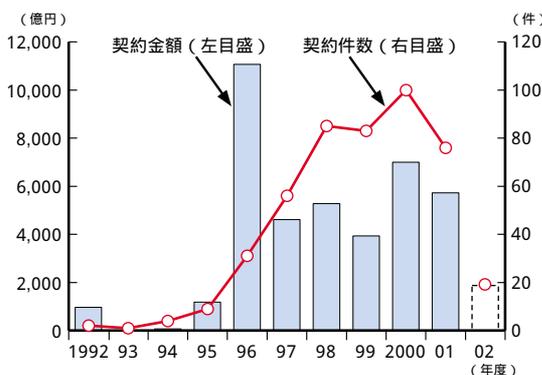
1. わが国におけるPFIの動向

(1) PFIとは

「PFI(Private Finance Initiative)」とは、民間の資金や経営能力、技術的能力を活用して、社会資本の整備を行なう手法です(注2)。社会資本の整備をPFIによって行なうと、民間企業は、施設の設計や建設に加え、従来は公共機関が担ってきた資金調達や施設の所有、管理・運営も自らで行なうこととなります。こうした民間の資金やノウハウの活用を通じて、公共機関は、安価で質の高い公共サービスの提供が可能になるとともに、社会資本の整備にかかる費用が抑えられ、財政支出を削減することができます。

このPFIは、イギリスで1992年に導入され、公共事業の手法として定着しています。実際、イギリスでのPFI事業の契約状況をみると(図表1)、1998年度以降、件数は70件以上、金額は概ね4,000億円以上で推移しています。さらに、PFI導入によって事業費の削減が図られているなか、PFIは財政支出抑制に一定の役割を果たしていると考えられます。

図表1 イギリスにおけるPFI事業の契約状況



(注1) 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」。

(注2) 社会資本とは、道路や橋、港湾、下水道、公園など社会生活において人々が広く利用する公共の施設、設備。

図表1
(資料) イギリス政府調達庁(OGC: Office of Government Commerce)資料を基に、三重銀総研作成

(注1) 契約日や契約金額が不明な契約は除く。なお、2002年度は7月31日までの数値。

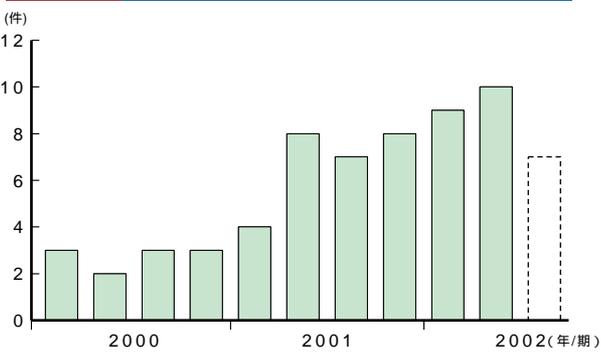
(注2) 契約金額は、毎年末の裁定外国為替相場にて換算。ただし、2002年度については、7月末の東京市場及びニューヨーク市場のインターバンク相場にて換算。

(2) わが国におけるPFIの動向

わが国では、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、上述のようにイギリスの財政再建に貢献してきたPFIの導入が進められています。すなわち、1999年9月に「PFI推進法」が施行された後、2000年3月に「基本方針」(注3)が策定され、これらをベースとして全国でPFI導入の動きが広がっています。

わが国におけるPFIの実施状況を把握するために、PFI事業を行なおうとするときに公共機関が作成する「実施方針」の公表件数の推移をみると(図表2)、2000年10~12月期の3件から2002年4~6月期の10件まで、緩やかな増加傾向を辿っています。この結果、実施方針が公表された事業は2002年9月12日現在で64件に達し、このうち24件で民間企業と公共機関の間で事業に関する協定などが締結され、さらにそのうちの9件では、実際に施設の利用者に対するサービスの提供が始まっており、わが国でもPFIが徐々に普及しつつある状況が分かります。

図表2 わが国PFI事業件数の推移 実施方針公表ベース



(注3) 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に関する事業の実施に関する基本方針」。

図表2 (資料) 内閣府資料を基に、三重銀総研作成 (注) 2002年7~9月期は、9月12日までの件数。

加えて、PFIの導入による財政負担の軽減効果について集計すると、事業を計画した段階で平均11.8%の財政負担が軽減されると見込まれているうえ、落札金額や契約金額をみると、民間の資金・ノウハウの導入や競争入札制度の影響などにより、財政負担が平均35.3%まで軽減される内容となっています。したがって、計画や契約などの通りに事業が推進された場合、わが国においてもPFIの導入による財政支出の抑制が期待されます。

2. 地方自治体中心に広がるPFI

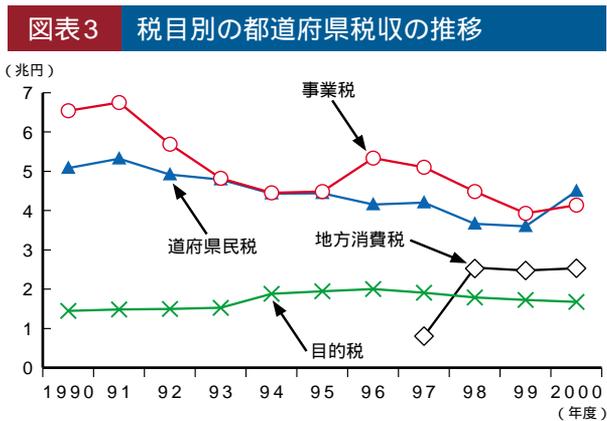
ここで、わが国のPFI事業の事業主体をみると、全体の92.2%にあたる59件の事業の主体が地方自治体となっており、わが国では次の2点を背景に、地方自治体を中心としてPFIの取り組みが広がっていると考えられます。

(1) 地方の財政事情の悪化

第一は、バブル崩壊以降、地方の財政事情が悪化してきていることです。

このうちまず、歳入面をみると、景気の低迷が長期化していることに加え、そうした状況下で様々な減税策が打ち出された結果、地方税収の落ち込みが明らかになってきています。すなわち、都道府県の地方税収を税目別にみると（図表3）

事業税が、企業などの収益が落ち込んできた影響により、1991年度の6.8兆円から2000年度の4.1兆円へと3分の2以下の水準まで減少してきたうえ、道府県民税が、2000年度こそ個人の所得の持ち直しを主因に増加したものの、1991年度

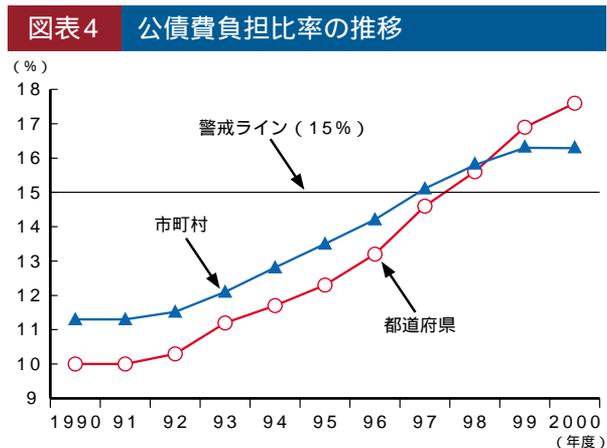


図表3
（資料）地方財務協会「地方財政統計年報」、総務省「地方財政白書」

から1999年度までは、個人の所得の減少や住民税の減税措置を受けて減少傾向を辿っています。

次に、歳出面をみると、国の財政事情の厳しさが続いてきたなかで、景気対策が地方単独の公共事業を中心に策定されてきた一方、地方税収が減少傾向を辿ってきたことを背景に、公共事業が地方債への依存度を強めてきています。この結果、地方自治体では、債務残高が増加し、公債費が地方財政を圧迫する状態に陥っています。ちなみに、公債費の地方財政への負担度合いを表す公債費負担比率をみると

（図表4）1991年度を底に上昇傾向へ転じ、都道府県では1998年度、市町村では1997年度に、一般的に財政危機の警戒ラインとされる15%を上回り、その後も悪化を続けています。



図表4
（資料）総務省「地方財政白書」

（2）地方自治体による社会資本整備の必要性の高まり

第二は、地方自治体が主体となって、社会資本を整備する必要性が高まっていることです。

この背景として、まず、2000年4月に「地方分権一括法」が施行されたこと

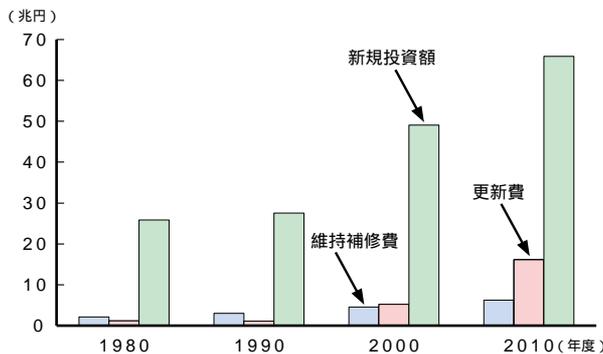
が挙げられます。すなわち、国の地方自治体に対する「機関委任事務」が廃止され、都市計画の決定や病院の開設許可などの権限が、地方自治体での本来の事務である「自治事務」として明確に示されたことにより、社会資本の整備に対する地方自治体の役割が大きくなってきています。

加えて、社会資本の更新時期が到来しつつあることも指摘できます。1998年に経済企画庁（現内閣府）が行った試算によると（図表5）、2010年度に社会資本の新規投資額が

図表5 わが国の社会資本投資額の将来推計

図表5
（資料）経済企画庁（現内閣府）「日本の社会資本」

65.9兆円に達すると見込まれているうえ、更新費・維持補修費は22.4兆円と、2000年度の約2.3倍になるとみられており、地方自治体は社会資本更新の手



を緩めることができない状況にあります。

3. 三重県におけるPFIの動向

以上のような状況下、三重県内においても、PFI導入の動きが徐々に始まっています（図表6）。その取り組みを、県と県内市町村に分けて詳述すると、以下の通りです。

図表6 三重県における主なPFI事業とその進捗状況

図表6
（資料）各種報道資料を基に、三重総研作成
（注）2002年9月12日現在の状況。

事業内容	自治体名	事業段階					
		委託調査	実施方針	募集要項	業者選定	契約締結	供用開始
紀南交流拠点施設整備	三重県				(事業中止)		
県立博物館整備	三重県						
四日市南警察署整備	三重県						
図書館等複合公共施設整備	桑名市						
大瀬古新町市営住宅等整備	四日市市				(PFI方式に準じた事業)		
公立小中学校校舎整備	四日市市						

(1) 県の取り組み

まず、県の取り組みについてみると、2000年9月に県内初のPFI事業として「紀南交流拠点事業」の手続きを始めました。この事業は、事業の継続が難しいとの判断から2001年4月に中止が決定したものの、県は2001年度には、県立博物館や四日市南警察署の整備事業などについてPFI導入可能性調査を実施しており、今後、県が事業主体となるPFI事業の推進が見込まれます。

(2) 県内市町村の取り組み

一方、県内市町村の取り組みについてみると、桑名市では、2001年6月からPFI手法で図書館等複合施設を整備する事業が推進された結果、2002年6月に民間事業者との協定が締結され、2004年10月からは民間事業者によるサービスの提供が行なわれる予定です。このほか、四日市市では、PFIに準じた手法で市営住宅の建て替えを行なう事業の実施方針が公表されたことに加えて、公立小中学校の校舎の整備に関するPFI導入可能性調査が実施されました。もっとも、それ以外では、市の総合計画においてPFIの導入を検討することを盛り込んだり、庁内で勉強会を立ち上げたりするなどの取り組みはみられるものの、具体的に事業を検討する動きはほとんどみられず、県内市町村によるPFI導入の取り組みはやや出遅れ感があります。

以上を総じてみれば、三重県内では、PFI導入へ向けた取り組みが徐々に始めてはいるものの、具体的な事業の推進は道半ばと言えます。実際に、これまでに実施方針が公表された事業の件数を地域別に比較すると(図表7)、三重県

が含まれる「東海」の事業件数は、PFIが積極的に進められている「南関東」や「近畿」に比べて、大きく見劣りしていることが分かります。

図表7 地域別PFI事業件数 実施方針公表ベース

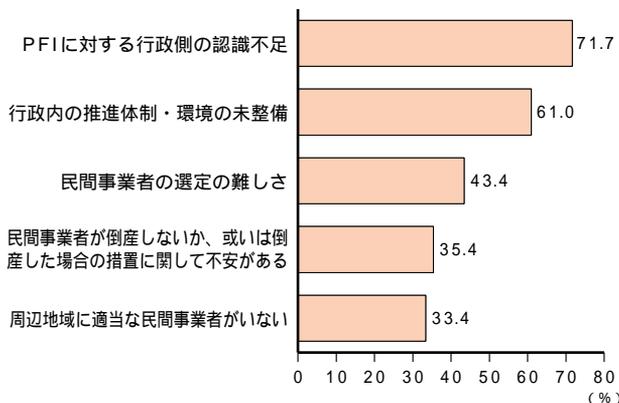
地域名	都道府県	件数
北海道・東北	北海道、青森、岩手、秋田、宮城、山形、福島	5件
北関東	茨城、栃木、群馬、山梨、長野	3件
南関東	埼玉、千葉、東京、神奈川	24件
北陸	新潟、富山、石川、福井	1件
東海	静岡、岐阜、愛知、三重	4件
近畿	滋賀、京都、奈良、和歌山、大阪、兵庫	11件
中国	鳥取、島根、岡山、広島、山口	6件
四国	徳島、香川、愛媛、高知	2件
九州・沖縄	福岡、佐賀、長崎、大分、熊本、宮崎、鹿児島、沖縄	3件
国、独立行政法人など		5件

図表7
(資料)内閣府資料を基に、三重銀総研作成
(注)2002年9月12日現在の状況。

4. PFIの導入が遅れている理由

ここで、内閣府が2002年4月に発表した地方自治体向けのアンケート結果を見ると(図表8)、自治体がPFIを導入するうえでの課題として、「PFIに対する行政側の認識不足」

図表8 地方自治体のPFI導入にあたっての課題



図表8
(資料)内閣府「PFIに関する全国自治体アンケート」
(注)複数回答。回答数の多かった上位5項目を掲載。

や、「行政内の推進体制・環境の未整備」といった、公共機関に関わる問題点が上位に挙げられています。そこで、三重県内においてPFIの導入が遅れている理由を考えるにあたり、これら2点について、イギリスの施策や積極的にPFI導入を進めているわが国の地方自治体の事例を踏まえながら、三重県内の状況を検討すると以下の通りです。

(1) PFIに対する行政側の認識の状況

イギリスでは、1992年のPFI導入後、導入の動きが緩慢であることを受け、1993年に設置された官民共同の委員会が、様々なガイドラインを作成し、啓蒙活動を開始しました。わが国でも、PFI事業を実施するうえでの指針として、2001年に3つのガイドラインが公表されたことに加え(注4) PFIを積極的に推進している地方自治体は、独自にPFIに関するガイドラインを策定しました。

その状況をみると(図表9)、複数のPFI事業の実施方針を公表した自治体やその自治体が所在する都県は、2001年中までに基本方針などを発表しており、早期のガイドライン策定が公共機関のPFIに対する認識を広め、PFIの推進に寄与していると考えられます。

図表9 自治体におけるPFIのガイドライン等の策定状況と行政評価制度の導入状況

自治体名	PFIに関するガイドライン等の策定状況		行政評価制度導入状況
	策定自治体		
千葉市	-	2001年12月策定	2001年度導入
千葉県市川市	千葉県	2001年11月策定	1999年度導入
東京都	-	2000年12月策定	1999年度導入
東京都杉並区	東京都	2000年12月策定	1999年度導入
神奈川県	-	2000年9月策定	2001年度導入
横浜市	神奈川県	2000年9月策定	試行中
神戸市	-	2001年12月策定	1999年度導入
岡山県岡山市	岡山県	2001年3月策定	2001年度導入
参考			
三重県	-	2002年3月策定	1996年度導入

翻って、三重県内におけるPFIに関するガイドラインの策定状況をみると、県は、2000年7月に発表した総合企画局長通知で、PFI対象事業のうち一定金額以上の事業費が見込まれる事業について、PFIの導入の適否を、事業を実施する部局と総合企画局とで協議することを明記し、積極的にPFI導入を検討する方針を決定しました(注5)。このほか、2002年3月には、庁内の各部局がPFI事業を実施する場合の参考となる「PFI導入マニュアル」を作成しました。もっとも、県内の市町村では、今のところ同様の動きはみられず、三重県内では公共機関がPFIに対する認識を広めるための材料が不足していると考えられます。

(注4) 具体的には、2001年1月に「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」と「PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」、同年7月に「VFM(Value For Money)に関するガイドライン」が発表された。VFMについては後述。

図表9 (資料) 内閣府、各地方自治体資料、日経産業消費研究所「日経地域情報」(2002.6.17, No.394)を基に、三重銀総研作成 (注1) 複数の実施方針を公表した自治体について記載。 (注2) ガイドライン等の策定自治体欄が「-」の自治体は、当該自治体自身がガイドライン等を策定。

(注5) 具体的には、維持管理や運営も含め、10~30年程度の事業期間を見込み、総事業費が30億円以上の新規事業(既存施設の建替えを含む)などについて、PFI導入を検討。

(2) 行政内の推進体制・環境の整備状況

イギリスでは、1992年のPFI導入後、案件の成立が進まなかったなかで、1993年に官民共同の委員会を設置し、ガイドラインの作成を進めるとともに、1994年11月には大蔵省が「ユニバーサル・テストング」という施策を導入し、PFIを推進する体制を確立しました。この施策は、ほぼ全ての公共事業についてPFI方式の検討を強制し、検討がなされていない事業は公共事業として認可しないという内容でした。これにより、公共事業に対するコスト削減意識が高められるとともに、PFI手法で行なうべき公共事業の目安ができた結果、PFI事業が増加することになりました。

わが国では、公共事業に対するコスト削減意識を高めるため、公共機関の事務事業などに関する妥当性や達成度を判定する「行政評価制度」の導入が有効と考えられます。実際、PFIの実施方針を複数公表している自治体における行政評価制度の導入状況を見ると（前掲図表9）、ほぼ全ての自治体で既に導入済みとなっており、公共事業に対するコスト削減意識の高まりを通じて、PFIの導入が積極化されているとみられます。

この点について、県内の自治体における行政評価制度の導入状況をみると（図表10）、県は1996年度に全国の自治体に先駆けて行政評価制度を導入したものの、県内の市では導入の動きが緒についたばかりであり、公共事業に対するコスト削減意識が十分に高まっていない可能性も否定できません。

図表 10 三重県内自治体の行政評価導入状況

	導入済み	試行中	検討中	導入の考えなし
三重県	1996年度			
津市				
四日市市	2002年度			
伊勢市				
松阪市				
桑名市				
上野市				
鈴鹿市				
名張市				
尾鷲市				
亀山市				
鳥羽市				
熊野市				
久居市				

図表 10
（資料）日経産業消費研究所「日経地域情報」（2002.6.17、No.394）を基に、三重銀総研作成

5. 県内自治体に求められる施策

以上のように、PFIの導入を積極的に推進している地方自治体などと比較すると、三重県内の自治体でPFIの導入が遅れている要因として、PFIを進めるための情報や体制の整備が遅れていることを指摘することができます。県内の自治体においても、財政事情の悪化や社会資本整備の必要性の高まりが顕在化

しつつあるなか、以下の施策を通じて、PFIの導入を積極的に進めることが求められます。

(1) PFIに関する情報の提供

PFIに対する認識を広げるために、まず、県内の自治体では、PFIの概要や手続きの内容など、PFIに関する基本的な情報を記載したガイドラインを作成し、自治体内の啓蒙活動を実施することが必要です。なお、県内の市町村がガイドラインを作成する際には、国が作成したガイドラインに加え、県が作成した「PFI導入マニュアル」が参考となります。逆に県には、県内の市町村を牽引する役割が期待されます。例えば、埼玉県「県・市町村職員共同政策研究」で、埼玉県内の自治体の職員がPFIの研究に取り組んだように、県と市町村の間でPFIに関する情報交換を頻繁に行なう機会を設けることが有効でしょう。

その結果、自治体内でPFIに対する理解が深まった段階で、VFMの算定や入札手続きの進め方など(注6) 実務的なガイドラインの作成に着手していくことが求められます。さらに、そうして蓄積された情報を、説明会などを通じて地元の企業や住民に提供することも重要でしょう。

(注6) VFM(Value For Money)とは、租税の対価として最も価値のあるサービスを提供するという考え方。具体的には、公共機関が直接サービスを提供した場合と、PFIを実施した場合とで、公共が負担するコストを比較し、PFIを実施した方が有利であると見込まれるときに、VFMがあるとしてPFIを採用することとなる。

(2) 公共事業のコスト削減に対する意識付け

PFIの推進を通じて財政支出の抑制を図るためには、まず、自治体内で公共事業のコスト削減を意識付けることが不可欠であり、そのためには、県内の市町村が行政評価制度を早期に導入することが必要です。この点においても、県は、全国の自治体に先駆けて行政評価制度を導入した実績があり、県内の市町村を牽引する役割が期待されます。

さらに、PFI導入の検討を積極化するためには、県内市町村でも県と同様に、一定金額以上の事業費が見込まれる公共事業について、PFI導入の適否を検討する方針を明文化することが求められましょう。

(2002.9.20)

馬場 基記