

# 財政学2019

第6回

佐藤主光(もとひろ)

# 公的供給と非効率性

# 「経済・財政一体改革」の取組： 「経済財政運営と改革の基本方針2015」より

## (2) 歳出改革の新しい考え方・アプローチ

### 【公的サービスの産業化】

- ◆ 民間の知恵・資金等を有効活用した、新サービス提供、公共サービスの効率化・質の向上・選択肢の多様化
- ◆ 公的ストック(社会資本、土地、情報等)の有効活用
- ◆ 行政コスト情報、施設・設備保有状況等の見える化を通じた民間サービス創出

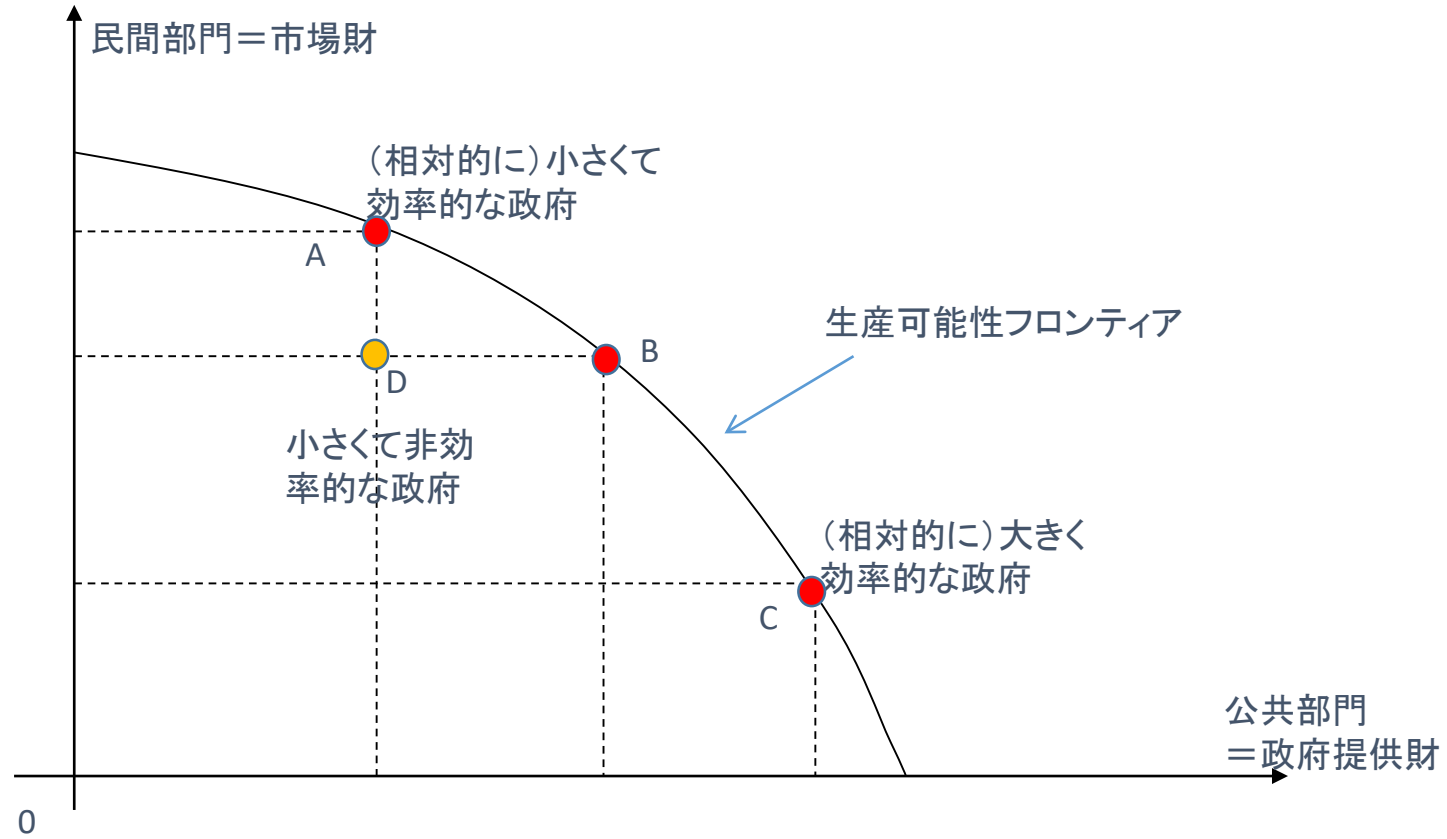
### 【インセンティブ改革】

- ◆ 「頑張るものが報われる(頑張らないと損をする)仕組み」
  - 頑張った成果に応じた財政配分
  - トップランナー方式の導入
- ◆ 「国民」(健康ポイント等)、保険者(支援金加減算制度等)、病院等(診療報酬等)のそれぞれにおいて、合理的な行動を促し、健康増進や効率化と費用節約につなげる

### 【公共サービスのイノベーション】

- ◆ 公共サービスの徹底した見える化
- ◆ エビデンスに基づくPDCA
- ◆ 業務の簡素化・標準化

# 参考：小さな政府 ≠ 効率的な政府



# 公的供給の非効率性

- 公共財・私的財を公共部門で生産することに伴う非効率性
- 生産の非効率性 ≠ 費用最最小化
  - 「営利」を追求しない ⇔ 費用最小化は利潤最大化の「必要条件」
  - 競争原理が働かない ⇒ 共助・協働の理念は効率化を意味しない
  - 公共部門は(原則)破綻しない
- 消費の非効率性
  - 消費者のニーズに即した提供がなされない。

# 何故効率性か？

- 「新自由主義」=イデオロギーの影響？
  - 資源(労働、資本、天然資源、知識等々)は「有限」(希少)
    - ⇒無駄使いは許されない
    - ⇒希少な資源を最も必要なところに投下することが効率性の追求
  - ニーズ(費用対効果)の高い事業から優先的に限られた予算を割当
  - 無駄な(成果に貢献しない)費用の削減
    - ⇒公共サービス等の量的拡充ではなく質的向上
- 成長(=量的拡大)が当然視できなければ、質的な向上(=効率化)がより一層求められることになる。

# 「ゴスプラン」方式の限界

- 政府(公共部門)内の従来の予算(資源)配分

— 政府(官庁)が政策的意図(例: 僻地医療の拡充、均衡ある国土の発展)の下に「計画」

- 中央優越主義 = ”Father Knows Everything”

⇒ 国が予算配分の効果の詳細を予め知ることは不可能 = 情報の「非対称性」・「不完全性」

✓ 集権から分権へ

✓ 計画から競争へ

✓ 統制から誘因づけへ

✓ 事前規制(許認可)から事後評価

□ 一皮剥けば・・・ ⇒ ゴスプラン的思考の社会保障改革や地方創生

# 効率性あれこれ

効率性	含意
生産サイドの効率性 ＝生産効率性	技術的効率性
	配分効率性＝費用最小化
生産と消費の効率性	限界便益＝限界費用
消費サイドの効率性	交換効率性 ≠ 配給・割当



## 参考:「効率性」についての幾つかの分類

- 「パレート最適」の含意を具体化

(1) 技術的効率性 = 生産関数上で生産が行なわれている

例: 余剰人員(生産に寄与していない)がない

(2) 配分効率性 = 費用を「最小」にするような投入要素の組み合わせになっている

(3) 規模(生産と消費)の効率性 = ニーズに比して生産量が最適(限界便益 = 限界費用)

(4) 交換効率性 = 選好・ニーズに即した個人間での財貨・サービスの配分

図表1:

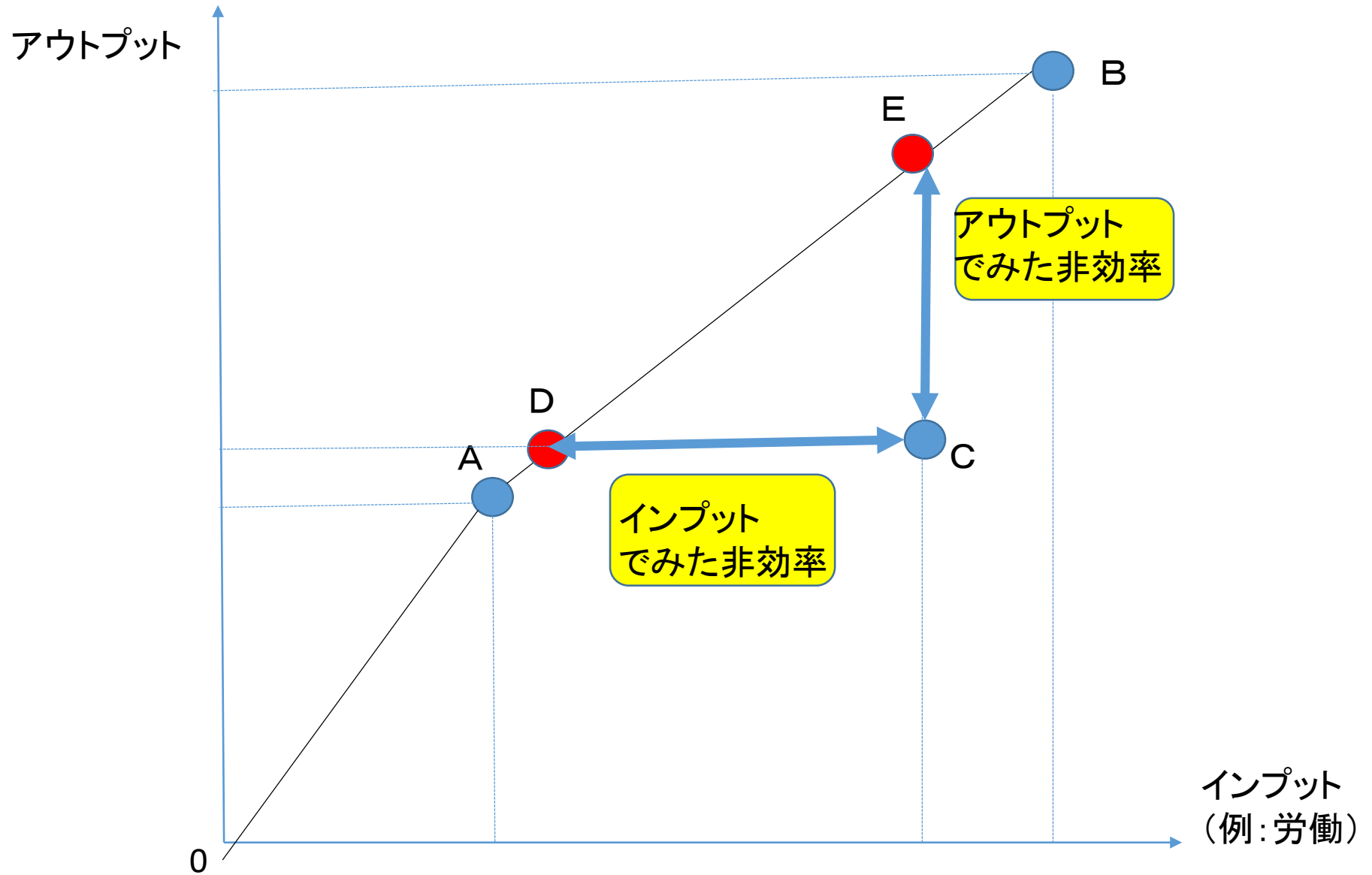
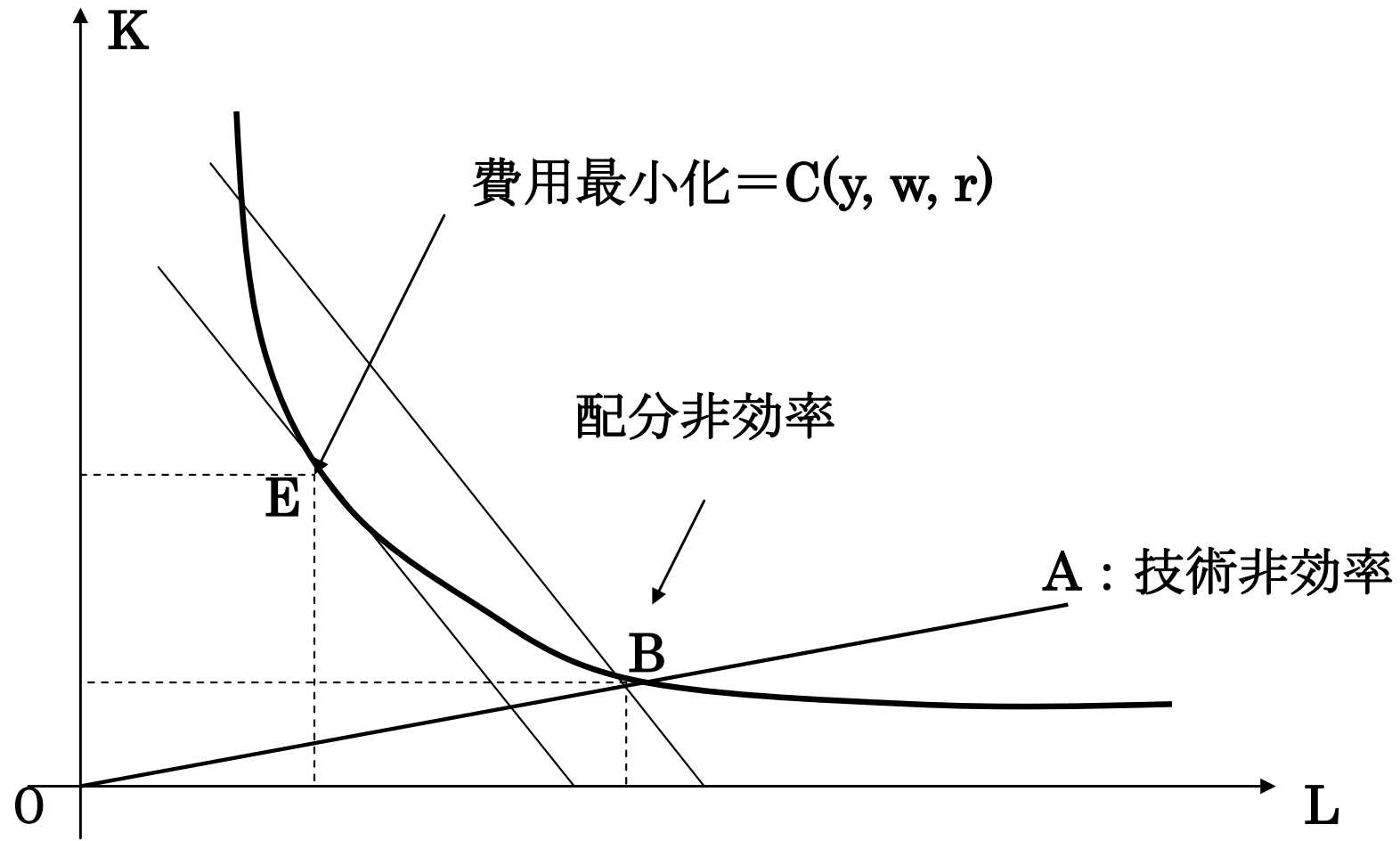
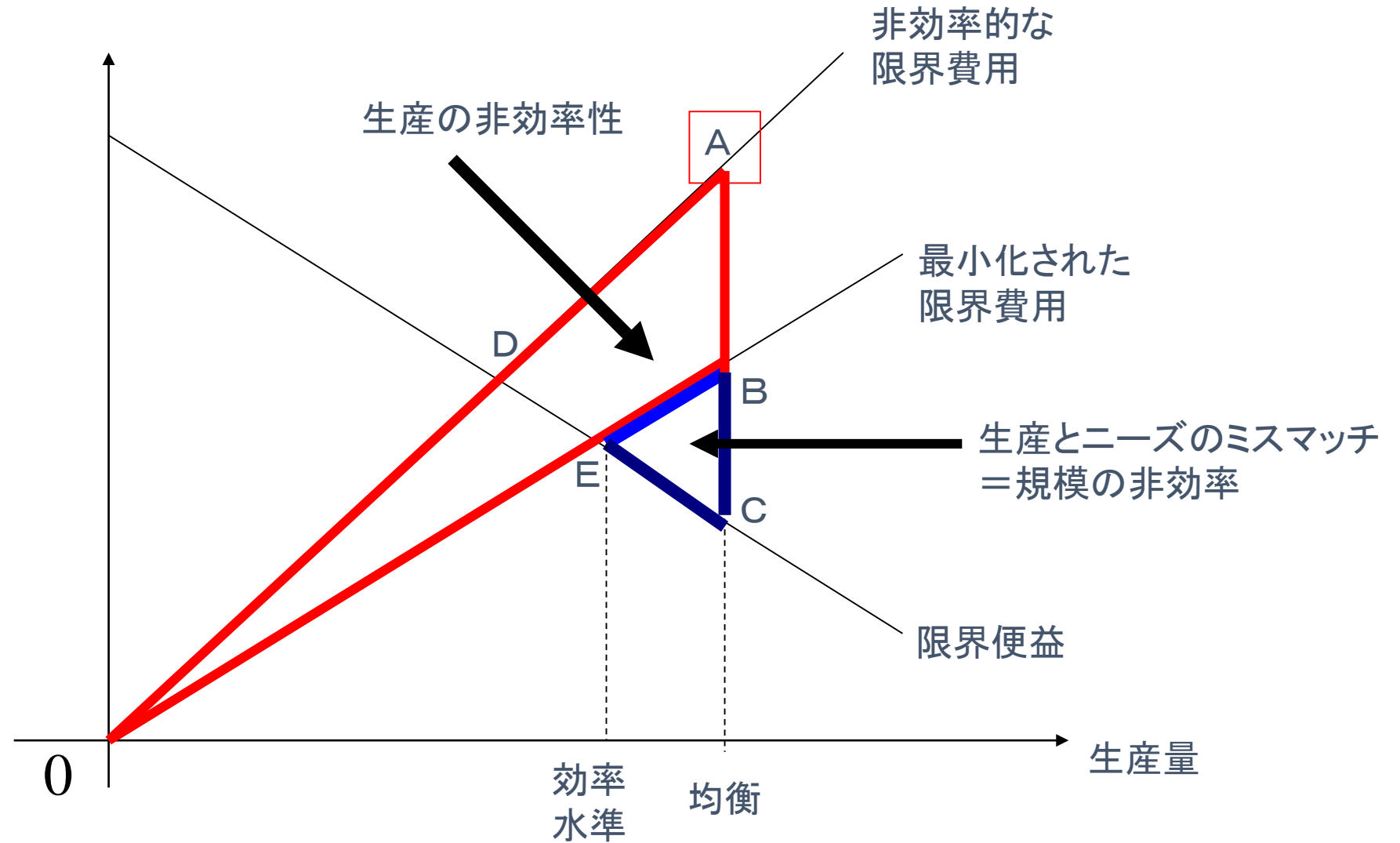


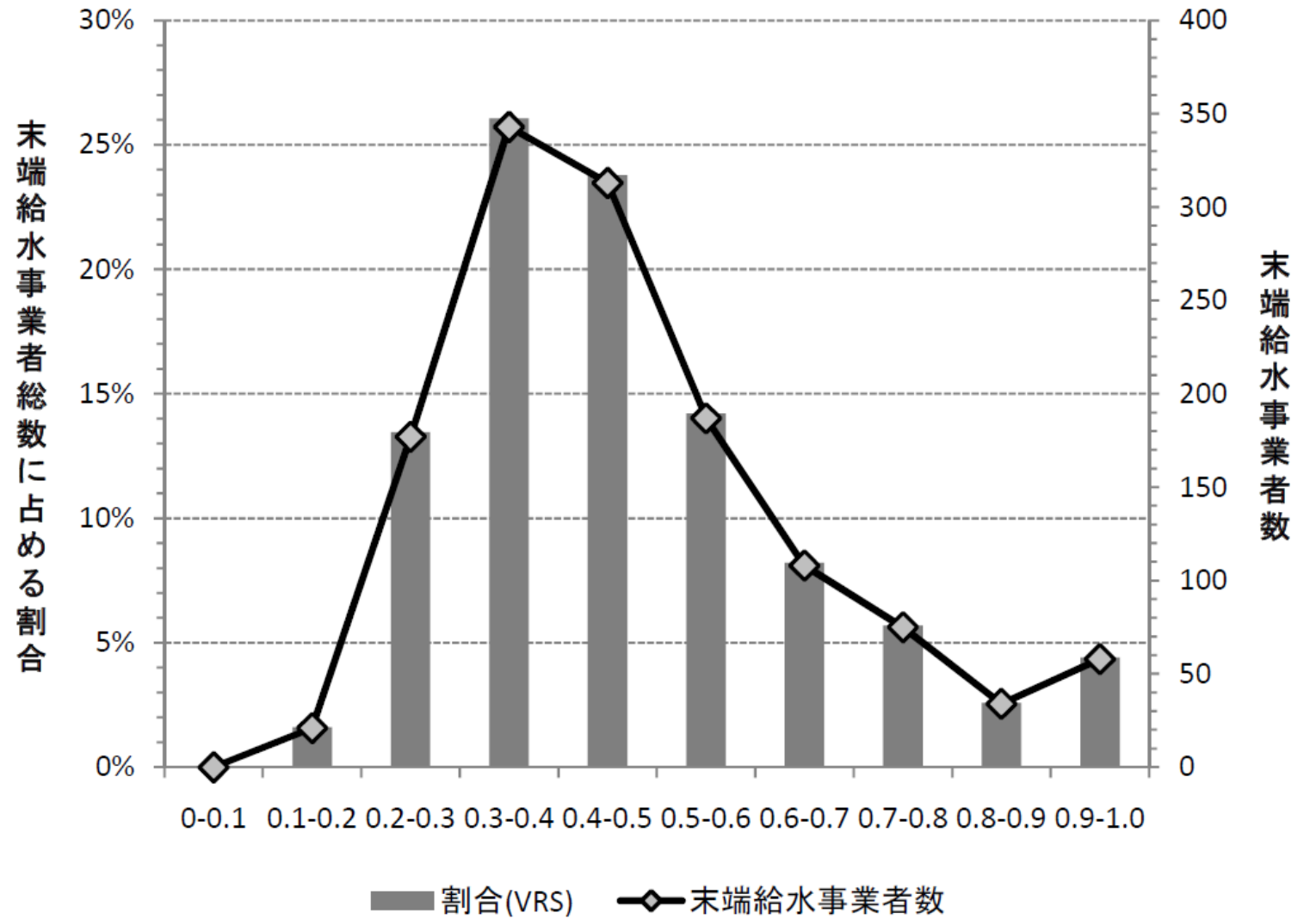
圖 2：配分非效率性



# 規模の非効率



# 水道事業者 の効率性



注1: サンプルは全国1,316水道事業者

注2: 生産技術は規模に関して収穫が変動する(収穫が逡減したり逡増したりする)ことを認めるVRS (Variable Return to Scale) を想定

出所:「地方公営企業の効率性に関する研究」(関西経済研究所、2011年5月)

# 公的供給と市場原理

# 公共と民間の二分論

	目的	各人の行動原理	他の主体との関係
民間部門	営利＝利潤	自己利益の追求＝ 利潤最大化行動	競争関係 (弱肉強食)
公共部門	非営利⇒社会厚生 (公益)？	公益の追求	連帯・共助

## 通念(?)と実際

- 公共部門は非営利＝公共の利益を追求
  - ⇒ 営利を追求しないことは公共の利益を追求することは意味しない
  - ⇒ 余剰金は社会に還元されるのではなく理事長室の「分厚い絨毯」に消えるかもしれない
- 公共部門に競争原理は馴染まない・競争原理の導入＝民営化(アメリカ化)
  - ⇒ 公共部門内でも補助金や予算を巡る「競争」原理はある(パイの奪い合い＝「悪い競争」)
  - ⇒ 民間委託・PFI・市場化テストなど公共施設の建設・運営、政策の執行に民間のノウハウと競争を取り入れる試みは欧州諸国(福祉国家)でもある<sup>16</sup>

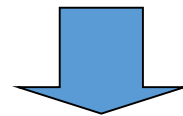


# 公共部門の効率化

- 公的供給 ≠ 公的生産  
例: 公的医療・介護制度は民間(営利を含む)事業者によるサービス提供を排除しない。
- 官と民の役割分担
  - 政策立案(グランドデザイン)主体としての公共部門と執行主体としての民間部門(NPM)
- 政策手段としての市場原理の活用
- 政策評価 = 公共サービスの質への評価と事後的規制
- 公共部門からの執行部門の切り離し(人員・施設の所有から契約へ) ⇒ 柔軟な行財政運営が可能

## 参考：異文化交流？

	お金の使い方	評価の視点	結果責任(?)
公共	予算は年度内に消化(使い切る)	手続き重視・ 「自己評価」	取らない
(純然たる)民間	経費は節約＝利益を出す	成果重視・ 市場(外部)が評価	取られる



民間の公共部門への算入・公共部門の人材の民間での活用(相互交流)を困難にする？

# 政策実験と「失敗する権利」

- 異なった事業主体(自治体・保険者など)が公共サービス(教育・医療など)の質の向上、費用の適正化に向けて様々な試みを行う

⇒「政策実験」(試行錯誤)が可能

- 政策実験を通じて適正なサービス提供を「発見」=ベスト・プラクティス
- 例:「一定の成果を挙げている保健事業(事後指導等)の取り組みについて検証を行ったうえで、科学的根拠に基づいた効果的な手法の管理・普及を図る」⇒検証のためのサンプルを提供

# New Public Management とは？

- 業績・成果に基づくコントロール：経営資源の使用に関する裁量を広げる一方、業績・成果に基づくマネジメント
- 市場によるコントロール：民間委託・民営化、市場化テスト等市場メカニズムの採用
- 顧客主義への転換：顧客としての住民
- 組織内ヒエラヒーの簡素化

⇒

- 執行部門と企画部門の分離（執行部門に市場原理）
- 「規制」から「契約」へ（民間委託・PFI, 市場化テスト等）
- 事前的規制（許認可）から事後的規制（モニタリング）へ
- 「手続き」から「成果」に基づく予算運営へ

# 新しい公共経営

- 「閉鎖系」から「開放系」へ⇒公共と民間の区分を開放(=文化の統一)
- 「限界」のコントロールから「最低水準」(ナショナル・ミニマム)の担保へ  
⇒
- 国・官の役割  
=重要な公共サービス(例:医療、介護、義務教育)の成果(=質)で測った最低水準の確保
- 地方・民間の役割  
=住民のニーズの発見とそれに即したサービス供給(柔軟性・効率性)

## 政策の3段階

政策	従来型	新しい公共経営
企画＝デザイン	公共(国)	公共(グランド・デザイン)
財源確保＝ファイナンス	公共(国)	民間も可(PFI)
執行＝運営 (施設の保有・人員の雇用)	公共(国の出先機関・地方)	民間(委託等)

# NPMの基本的 アイデア

図1 契約モデルへの転換

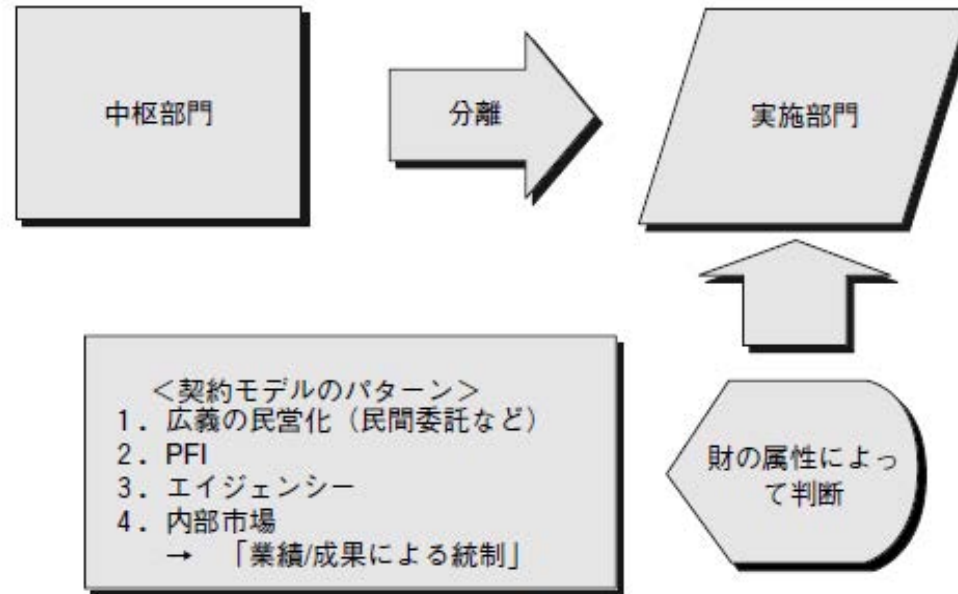
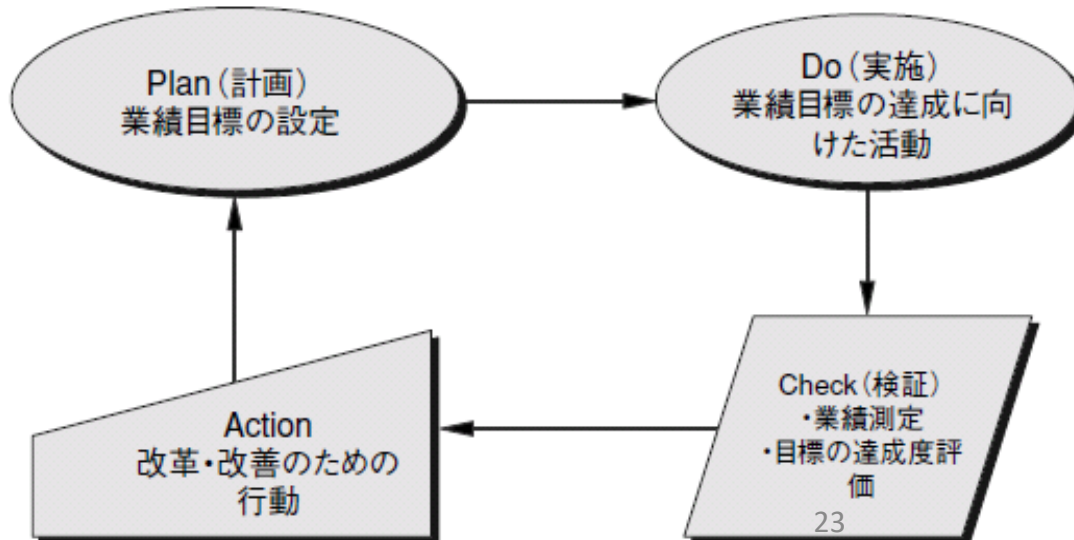
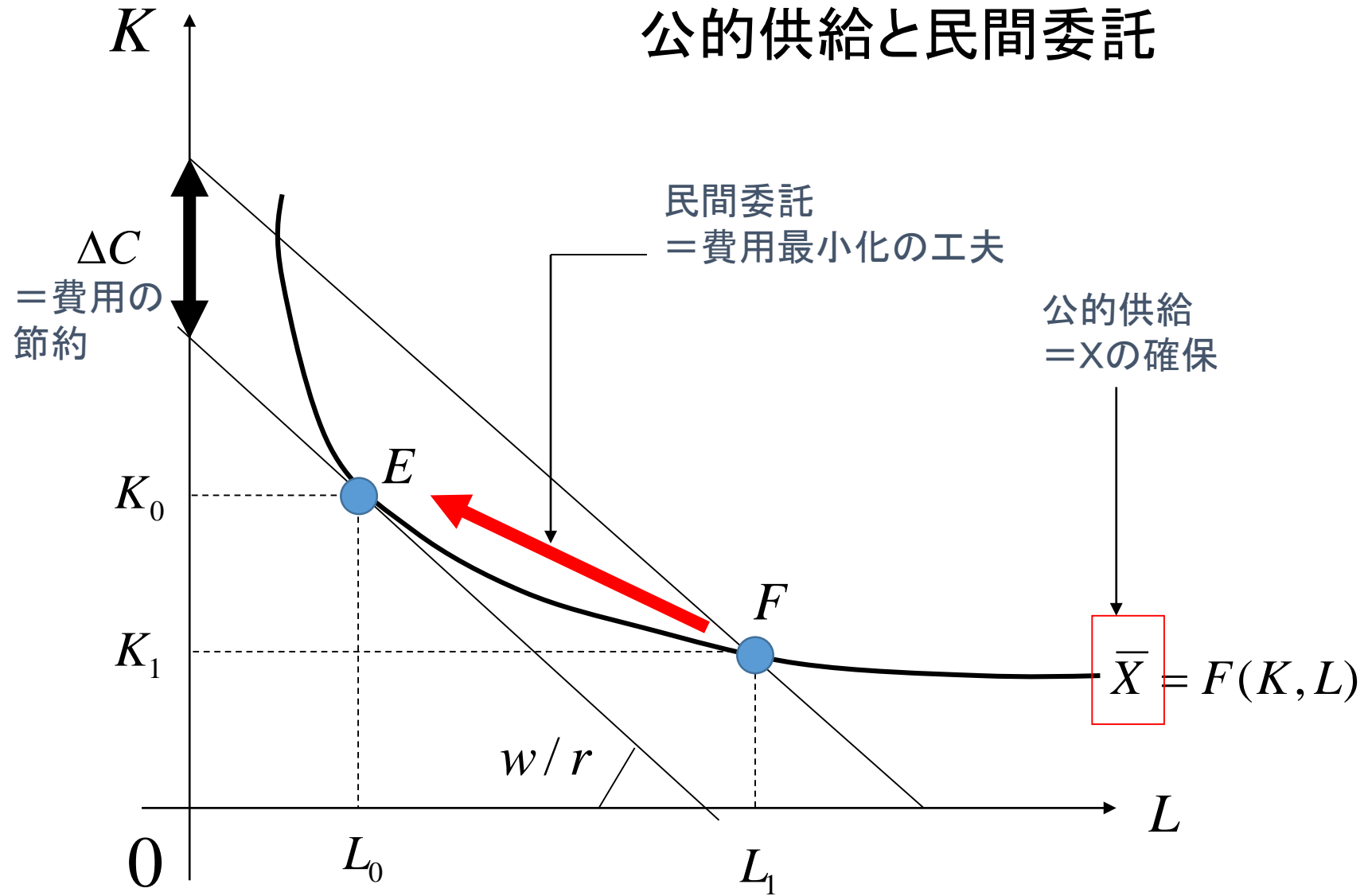


図10 マネジメント・サイクル



出所: 大住(フィナンシャル  
レビュー2005年5月号)

# 公的供給と民間委託





# 民間活用あれこれ

執行段階における民間活用の形態	特徴
指定管理者制度	公共施設(病院等を含む)の管理・運営を民間事業者 に委託 委託先は競争入札で決定
市場化テスト	政策執行の契約を公共(従来 の事業主体)と民間(新規参 入主体)で競争 例: 社会保険料の徴収 保育施設運営
PFI	施設・事業の建設・資金調 達、管理・運営を一括的に 民間事業者 に委託 例: 公共施設(官庁等) 公立病院・学校

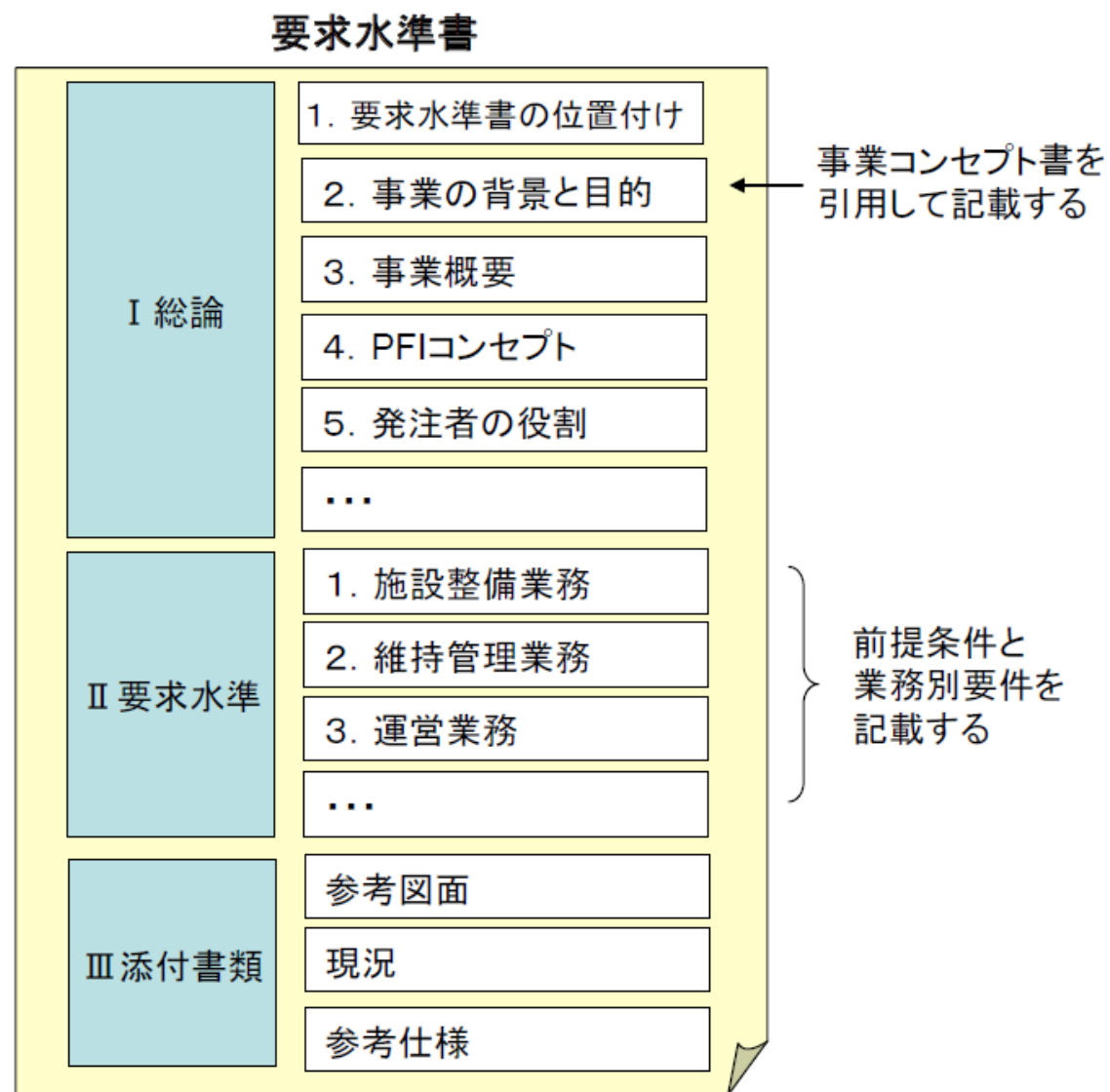
# 民間委託はうまくいかない？

- 民間委託に加えて、「補足的改革」が必要⇒事後的モニタリング(成果評価)

民間委託 \ 事後的モニタリング	なし	あり
なし	現状	質の低下・高コスト？
あり		サービスの質の向上・効率化

# 民間委託への誤解・・・

- 民間委託するとサービスの「質」が下がる？  
⇒直営でサービスの「質」を測ったことがあるのか？
  - 「直営だから」というなんとなくの安心感・・・
  - ✓図書館のサービスの質？ 保育園のサービスの質？
- 民間委託を検討して初めてサービスの「質」が議論されている・・・
- 質をどのように測るのか？ 担保するのか？
  - 「要求水準」という考え方
  - 事業者が満たすべき要件(利用者数、安全の確保など)を明示



# PFI (Private Finance Initiative)

# もう一つの高齢化」への対応

- 新たな歳出拡大のリスク＝老朽化する公共施設の管理維持・更新⇒危機＝財政負担を機会＝収益部門に転換

## ✓ 社会資本の高齢化

### (1) 公共施設等最適化事業費（仮称）の創設

公共施設等総合管理計画に基づき実施する公共施設の集約化・複合化、転用、除却のために必要な経費として、「公共施設等最適化事業費（仮称）」を計上（1,000億円（皆増））

### (2) 維持補修費の増額

公共施設等の維持補修費について、地方公共団体の決算の状況等を踏まえ、増額（11,600億円程度（+1,200億円程度））  
平成27年度地方財政対策

社会資本の維持管理・更新投資コスト(推計)

年度	推計結果
2013年度	約3.6兆円※)
2023年度 (10年後)	約4.3～5.1兆円
2033年度 (20年後)	約4.6～5.5兆円

平成25年12月 社会資本整備審議会・交通政策審議会

財政健全化に向けた基本的考え方  
(平成26年5月30日 財政制度等審議会)

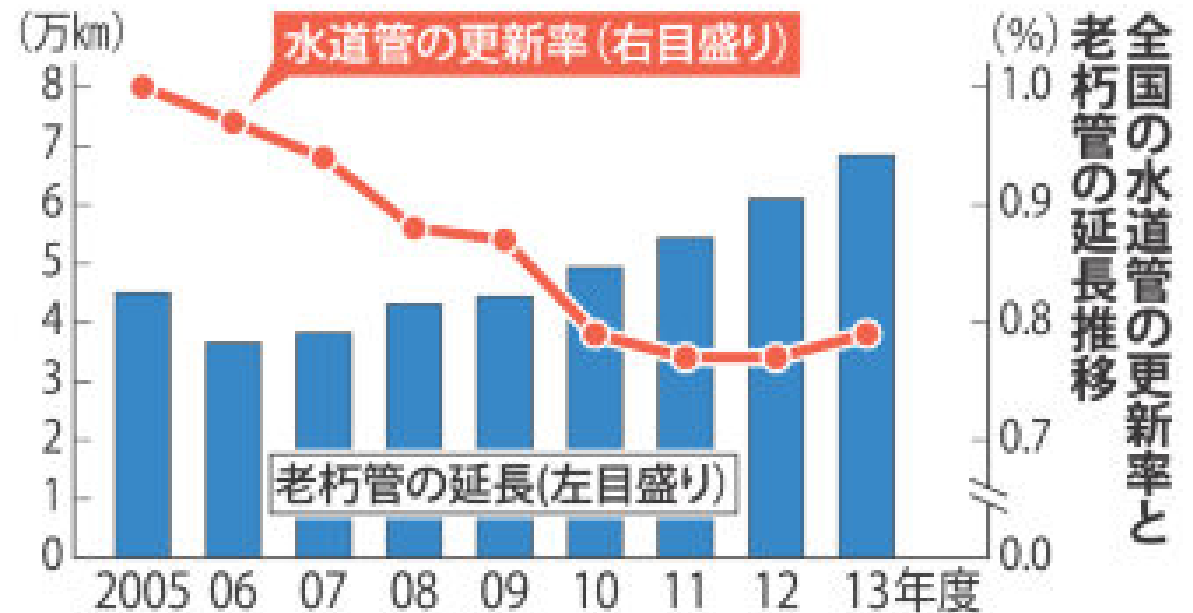
「厳しさを増す財政事情の下、社会資本の整備水準の向上や今後の急速な人口減少を踏まえれば、今後の社会資本整備に際しては、**一層の重点化**を図るとともに、**計画的かつ効率的に進める必要がある**」

# 水道管 老朽化が進行 1割以上が「期限切れ」

## □ 人口減で水道料金収入の落ち込み 進まぬ更新

- 水道管の老朽化が進み、総延長の1割以上が法定耐用年数の40年を過ぎていることがわかった。整備が進んだ1970年代の水道管が更新時期を迎えているが、人口減による水道料金収入の落ち込みが影響して更新が遅れている。水道管の破損などトラブルも相次いでおり、厚生労働省は対策を検討している。

毎日新聞2015年12月31日



## 参考：国の財務諸表

- 国は積立金を含む資産を保有しているから財政は健全？

⇒売れる資産か？

□企業の資産＝原則、売却可能

✓資産＝企業の所有物

✓「譲渡性」(売却可能性)があつての  
所有権

- 道路等、売れない資産だから公的資産に価値はない？

□資産の市場価値を高める工夫が必要  
⇒公的資産の「収益化」

✓PFI等公的サービスの産業化

貸借対照表

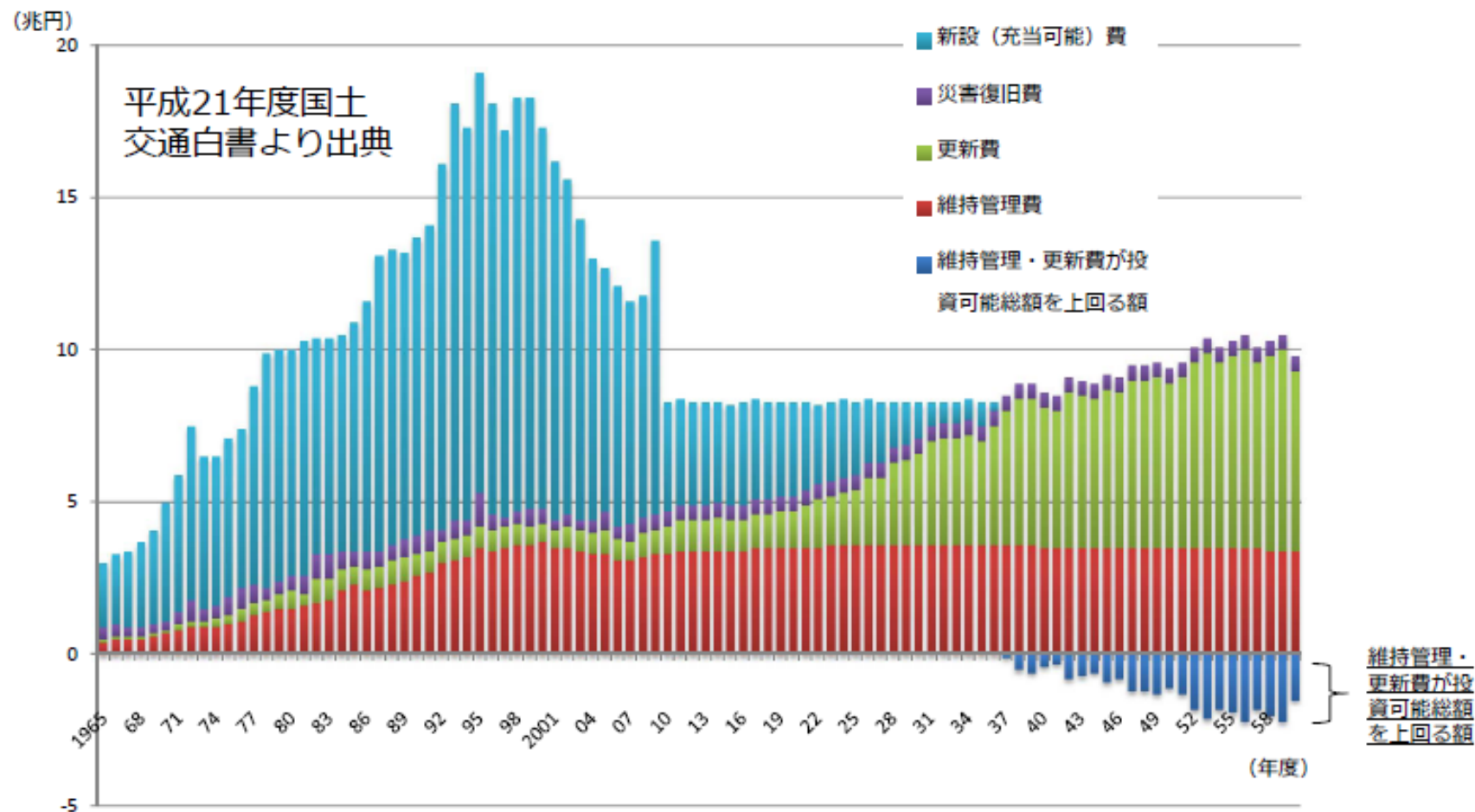
(単位：兆円)

	27年度末	28年度末	増▲減		27年度末	28年度末	増▲減
〈資産の部〉				〈負債の部〉			
現金・預金	52.3	55.2	3.0	未払金等	11.8	11.9	0.1
有価証券	124.8	119.9	▲ 4.9	政府短期証券	86.4	84.7	▲ 1.7
未収金等	11.3	11.0	▲ 0.2	公債	917.5	943.3	25.8
前払費用	3.1	1.9	▲ 1.1	借入金	29.9	30.8	0.9
貸付金	116.2	115.6	▲ 0.7	預託金	5.6	6.5	1.0
運用寄託金	106.6	109.1	2.5	責任準備金	9.7	9.7	▲ 0.0
貸倒引当金	▲ 1.9	▲ 1.8	0.2	公的年金預り金	115.9	118.8	2.9
有形固定資産	180.5	181.6	1.1	退職給付引当金等	8.0	7.5	▲ 0.5
無形固定資産	0.2	0.3	0.0	その他の負債	8.5	8.5	0.0
出資金	71.9	72.5	0.5				
その他の資産	7.5	7.5	0.0				
				負債合計	1,193.2	1,221.6	28.5
				〈資産・負債差額の部〉			
				資産・負債差額	▲ 520.8	▲ 548.9	▲ 28.1
資産合計	672.4	672.7	0.4	負債及び 資産・負債差額合計	672.4	672.7	0.4

出所：財務省

## 維持管理・更新費の推計 (従来通りの維持管理・更新をした場合)

今後の投資可能総額の伸びが2010年度以降対前年度比±0%で、維持管理・更新に関して今まで通りの対応をした場合。維持管理・更新費が投資総額に占める割合は、2010年度時点で50%であるが、2037年度時点で投資可能総額を上回る。





# 公共施設等総合管理計画の策定推進

## 背景

- 過去に建設された公共施設等がこれから大量に更新時期を迎える一方で、地方公共団体の財政は依然として厳しい状況にある。
- 人口減少等により今後の公共施設等の利用需要が変化していく。
- 市町村合併後の施設全体の最適化を図る必要性がある。

各地方公共団体が、公共施設等の全体を把握し、長期的視点に立って公共施設等の総合かつ計画的な管理を行うため、「公共施設等総合管理計画」の策定が必要。

## 取組の内容

### (1) 「公共施設等総合管理計画」の策定

(平成26年4月22日総務大臣通知により策定要請)

#### <公共施設等総合管理計画の内容>

#### 1. 所有施設等の現状

- ・公共施設等の現況及び将来の見通し
- ・総人口や年代別人口についての今後の見通し
- ・公共施設等の維持管理・更新等に係る中長期的な経費やこれらの経費に充当可能な財源の見込み

#### 2. 施設全体の管理に関する基本的な方針

- ・計画期間:10年以上とする。
- ・全ての公共施設等を対象に、情報を管理・集約部署を定めるなどして作成することが望ましい。
- ・現状分析を踏まえ、今後の公共施設等の管理に関する基本的な方針を記載。
- ・計画の進捗状況等に応じ、順次計画をバージョンアップする。  
 今後は、管理に関する基礎情報として固定資産台帳を活用することが望ましい。

### (2) 地方財政措置

- ・計画策定に要する経費について、平成26年度からの3年間にわたり特別交付税措置(措置率1/2)
- ・計画に基づく公共施設等の除却について、地方債の特例措置を創設(平成26年3月20日地方財政法改正済)

【特例期間】平成26年度以降当分の間、地方債の充当率75%(資金手当)  
 【地方債計画計上額】300億円(一般単独事業(一般)の内数)

### 取組の推進イメージ

#### 公共施設等の管理

- 長期的視点に立った老朽化対策の推進
- 適切な維持管理・修繕の実施
- トータルコストの縮減・平準化
- 計画の不断の見直し・充実

#### まちづくり

- PPP/PFIの活用
- 将来のまちづくりを見据えた検討
- 議会・住民との情報及び現状認識の共有

#### 国土強靱化

- 計画的な点検・診断
- 修繕・更新の履歴の集積・蓄積
- 公共施設等の安全性の確保
- 耐震化の推進

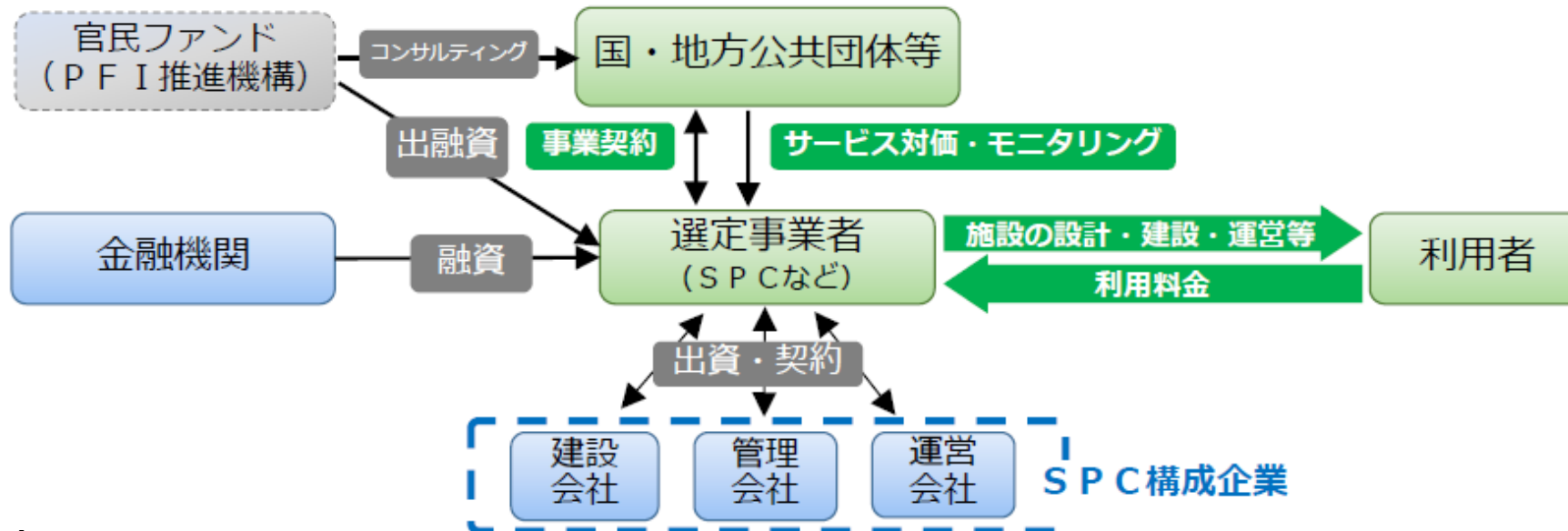
# PFIの基本的な仕組み

PFI＝設計、建設、維持管理、運営の全ての業務を長期一括契約

⇔既存の公共事業＝設計、建設、維持管理、運営等各業務を分割、  
年度ごとに発注⇒「画一的」・「五月雨的」な着工

## PPP/PFIについて ③

### ■参考：PFI事業のスキーム例（収益型）

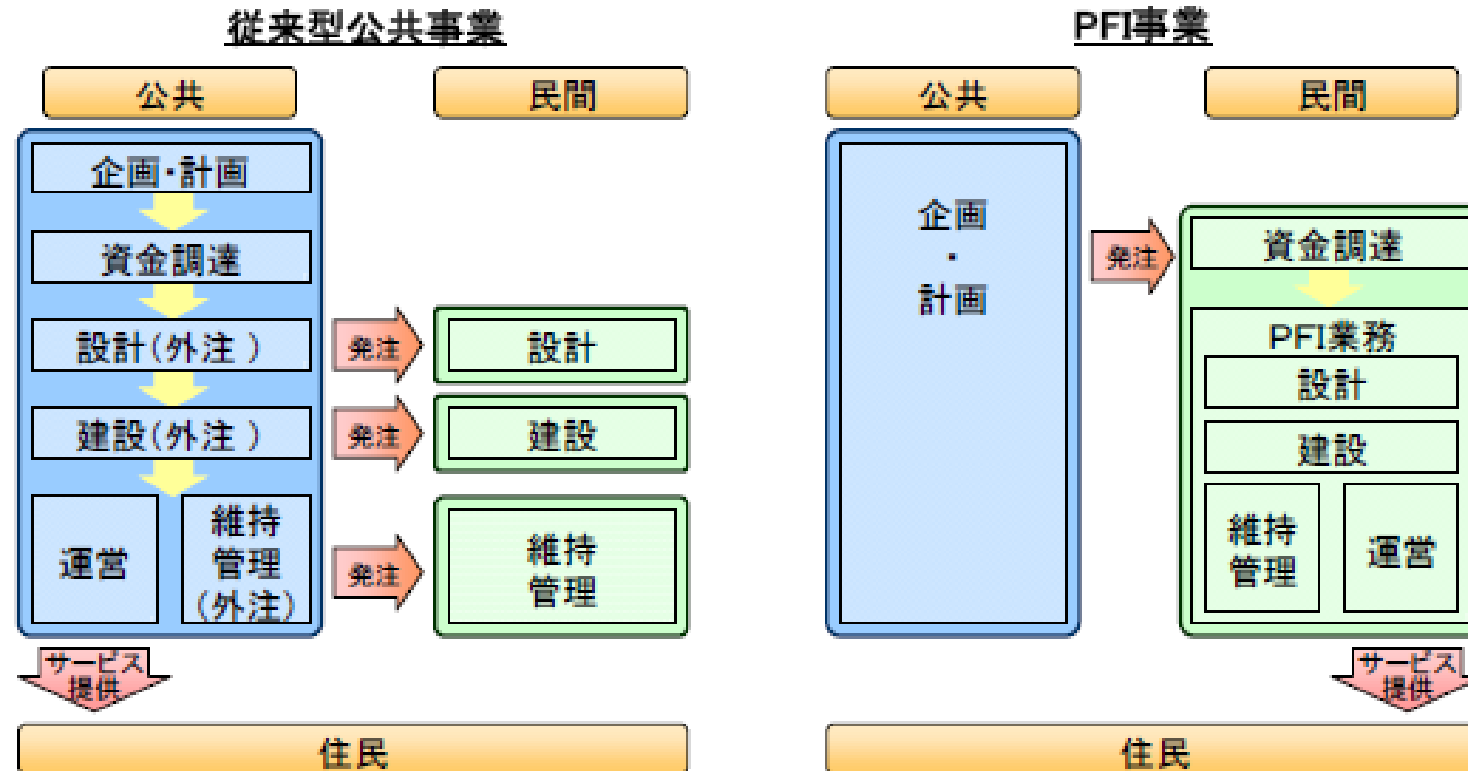


# PFI (Private Finance Initiative)とは

- 公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う新しい手法
- 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(PFI法)に基づき実施

<PFIの推進により期待される効果>

1. 低廉かつ良質な公共サービスが提供されること
2. 公共サービスの提供における行政の関わり方の改革
3. 民間の事業機会を創出することを通じ、経済の活性化に資すること

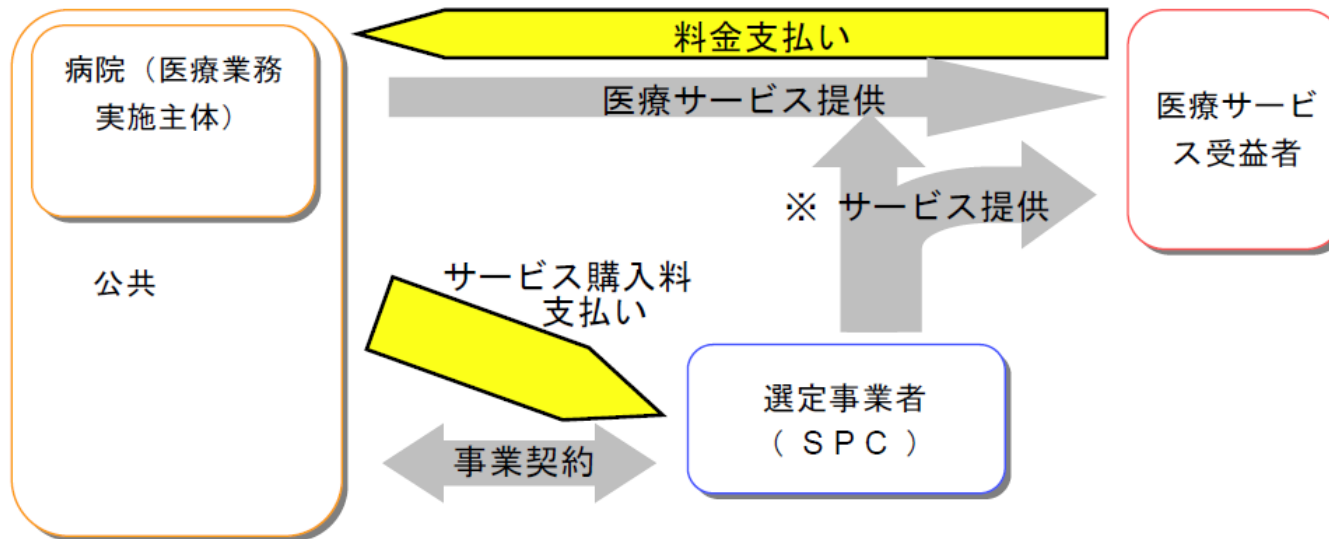


出所:PFI推進委員会資料

# サービス購入型(延べ払い型)

- 契約としての公費の支払≠赤字補てん
- ✓ 性能(例:救急診療の有無、入院キャパの確保)に基づいて予め支払額を決定

## ● 公立病院の実施例 (サービス購入型の一類型)



※サービスの内容は、施設の整備、維持管理、受付・案内等の業務、給食、洗濯、薬剤調達等

# 収益性と公共性：公的サービスの産業化

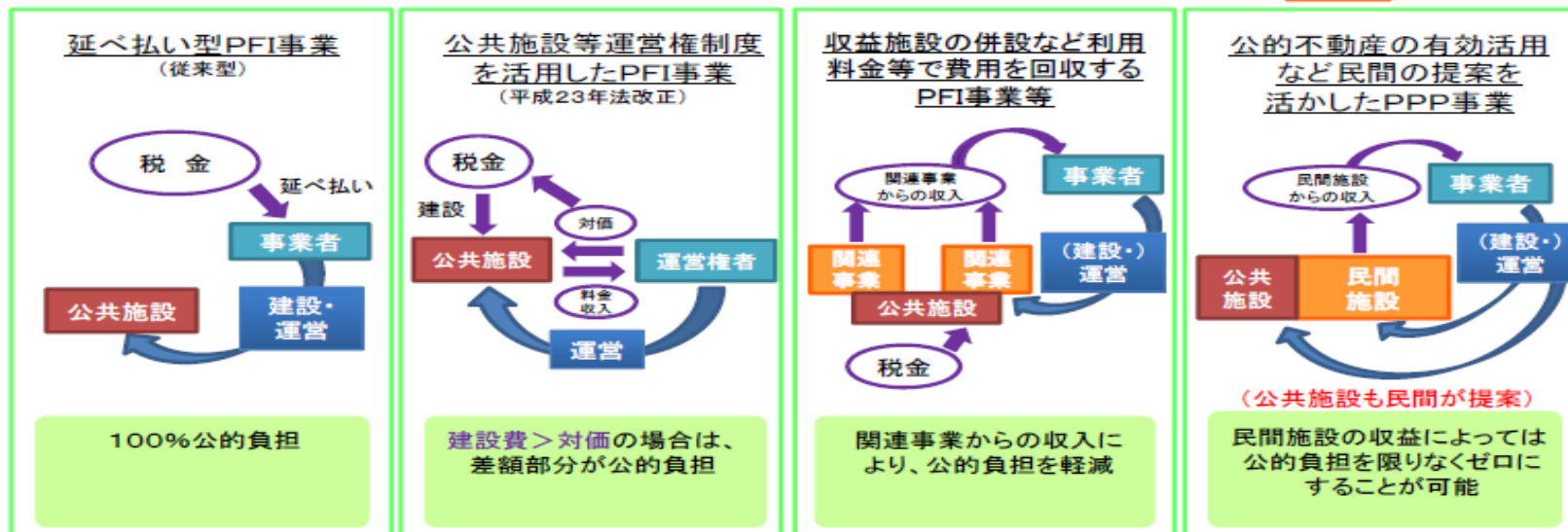
- 公共施設に収益事業を抱き合わせ⇒公共性を持続させるための収益性の確保



収益性と公共性は矛盾しない

## PPP/PFIの事業類型

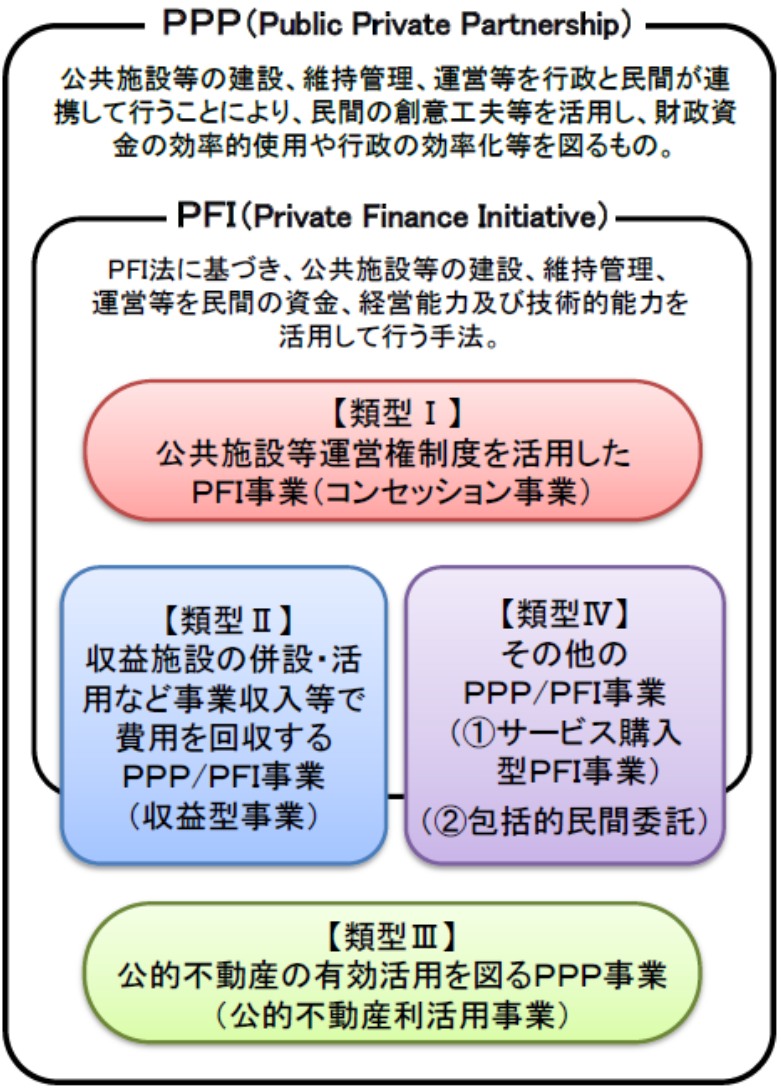
民間投資



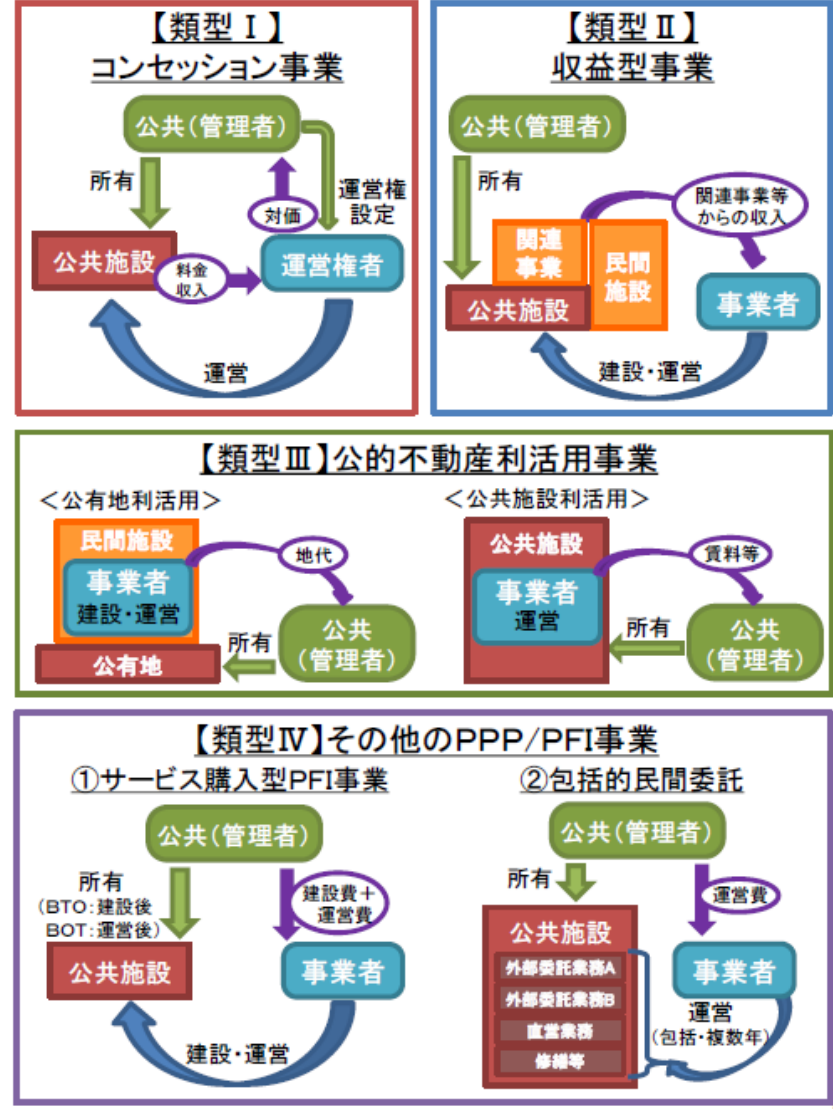
# PPP/PFI推進アクションプランの各類型

参考

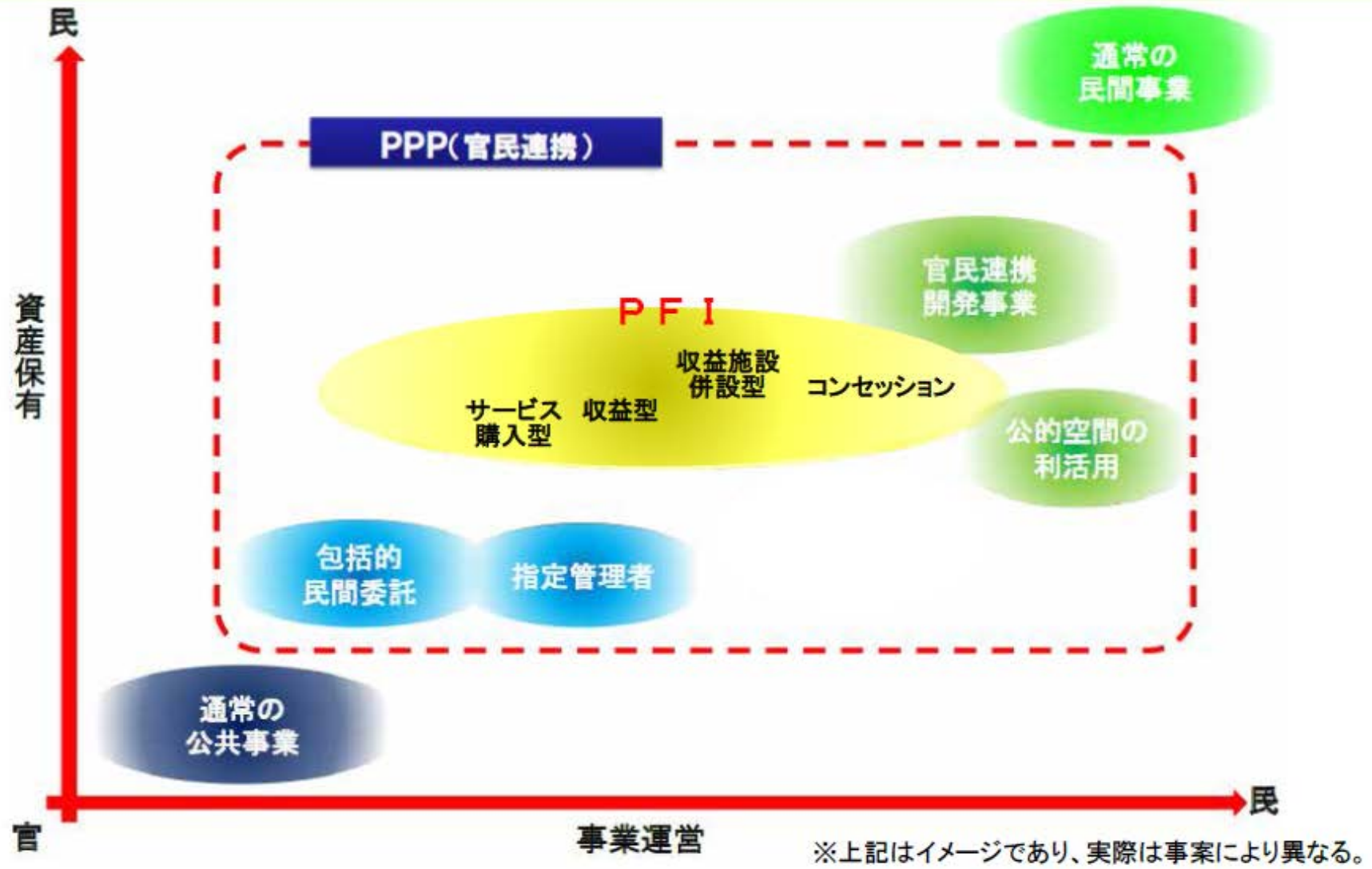
## PPP/PFIの概念図



## 各類型のスキーム図 (※以下は、各類型の一例)



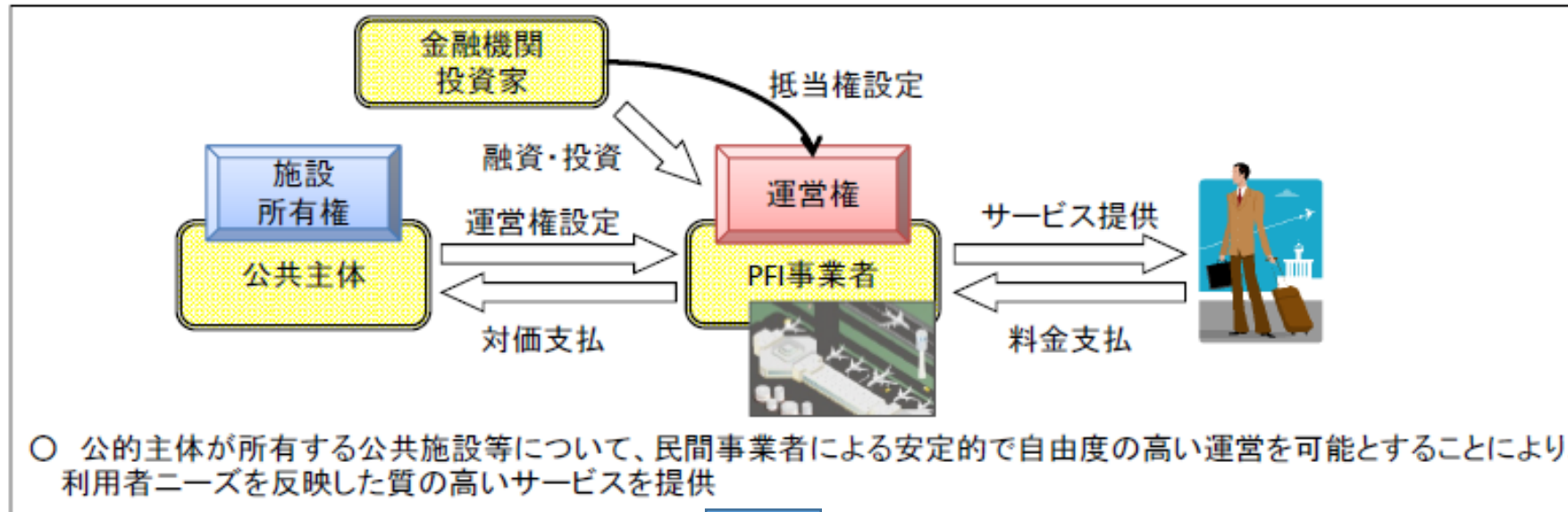
○ 行政と民間が連携して、それぞれお互いの強みを生かすことによって、最適な公共サービスの提供を実現し、地域の価値や住民満足度の最大化を図るもの。



# 公共施設等運営権制度の概要

## 公共施設等運営権とは

- ・利用料金の徴収を行う公共施設について、施設の所有権を公共主体が有したまま、施設の運営権を民間業者に設定する方式
- ・既存の施設においても新設の施設においても設定が可能



- ◆ 公共施設の運営を通常のビジネス経営・財務戦略に近づける
- ✓ 施設に「擬似的」所有権を設定



# コンセッションの進捗状況

- 空港では導入が進む一方、上下水道での普及が遅れている……
- 改正水道法＝地方公共団体が、**水道事業者等としての位置付けを維持しつつ**、厚生労働大臣等の許可を受けて、水道施設に関する公共施設等運営権を民間事業者に設定できる仕組みを導入

## 下水道

静岡県浜松市 平成30年4月から運営事業を実施中。

高知県須崎市 令和2年1月の事業開始に向け、平成30年8月に募集要項を公表。

2019年4月25日現在

## 空港

但馬空港

平成27年1月から運営事業を実施中。

関西国際空港  
大阪国際空港

平成28年4月から運営事業を実施中。

仙台空港

平成28年7月から運営事業を実施中。

神戸空港

平成30年4月から運営事業を実施中。

高松空港

平成30年4月から運営事業を実施中。

鳥取空港

平成30年7月から運営事業を実施中。

南紀白浜空港

平成31年4月から運営事業を実施中。

福岡空港

平成31年4月から運営事業を実施中。

静岡空港

平成31年4月から運営事業を実施中。

熊本空港

令和2年4月頃の事業開始に向け、平成30年3月に募集要項を公表。

北海道内7空港

令和2年からの事業開始に向け、平成30年4月に募集要項を公表。

広島空港

令和3年4月頃の事業開始に向け、平成31年3月に実施方針を公表。

## 道路

愛知県道路公社

平成28年10月から運営事業を実施中。

# PPP/PFI推進アクションプラン(令和元年改定版)概要

背景

今後多くの公共施設等が老朽化による更新時期を迎える中、公的負担の抑制に資するPPP/PFIが有効な事業はどの地方公共団体等でも十分に起こりうるものであり、良好な公共サービスの実現・新たなビジネス機会の創出も期待できるため、国及び地方は一体となってPPP/PFIの更なる推進を行う必要がある

政策展開

## PPP/PFI推進のための施策

コンセッション事業の推進	実効性のあるPPP/PFI導入検討の推進	地域のPPP/PFI力の強化
<ul style="list-style-type: none"> <li>○コンセッション事業の具体化のため、重点分野における目標の設定</li> <li>○独立採算型だけでなく、混合型事業の積極的な検討推進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○公共施設等総合管理計画・個別施設計画の策定・実行開始時期に当たる今後数年間において、国及び全ての地方公共団体で優先的検討規程の策定・運用が進むよう支援を実施</li> <li>・地域の実情や運用状況、先行事例を踏まえ、人口20万人未満の地方公共団体への導入促進を図るよう、分かりやすい情報の横展開</li> <li>・交付金事業等について、PPP/PFIの導入検討を一部要件化(公営住宅、下水道、都市公園、廃棄物処理施設、浄化槽)</li> <li>・PPP/PFIの裾野拡大に向けて、地方公共団体の先導的な取組に対する地方創生推進交付金による支援やPPP/PFI導入に関する簡易検討マニュアルの周知等により地方公共団体の負担軽減を図る</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○インフラ分野での活用の裾野拡大</li> <li>○地域・ブロックプラットフォームを通じた具体的な案件形成、民間企業の参入意欲刺激                     <ul style="list-style-type: none"> <li>・官民対話の普及推進(民間提案の積極的活用等)</li> <li>・地域企業の事業力強化</li> <li>・PPP/PFI地域プラットフォームの協定制度などを活用し、支援を強化</li> </ul> </li> <li>○情報提供等の地方公共団体に対する支援                     <ul style="list-style-type: none"> <li>・ワンストップ窓口制度、助言制度等の運用による支援強化</li> <li>・期間満了案件の検証</li> </ul> </li> <li>○PFI推進機構の資金供給機能、案件形成のためのコンサルティング機能や地域再生法の特例(※)の積極的な活用</li> </ul>
<p><b>公的不動産における官民連携の推進</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○地域の価値や住民満足度の向上、新たな投資やビジネス機会の創出に繋げるための官民連携の推進                     <ul style="list-style-type: none"> <li>・公園や遊休文教施設等の利活用推進</li> <li>・公共施設等総合管理計画・固定資産台帳の整備・公表による民間事業者の参画を促す環境整備</li> <li>・特に市場性の低い地域での優良事例の成功要素抽出・横展開</li> </ul> </li> </ul>		
<p><b>その他</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○キャッシュフローを生み出しにくいインフラに対する導入支援/検討</li> <li>○コンセッション事業を含むPFI事業の課題を整理し、制度的対応の必要性を検討</li> </ul>		

コンセッション事業等の重点分野

クルーズ船向け旅客ターミナル施設【3件：～令和元年度】、MICE施設【6件：～令和元年度】、公営水力発電【3件：～令和2年度】、工業用水道【3件：～令和2年度】  
 空港(6件)、水道(6件)、下水道(6件)、道路(1件)、文教施設(3件)、公営住宅(6件)の6分野については、集中強化期間中の数値目標は達成。今後も引き続き重点分野とし、コンセッション事業の導入促進等を図る。

事業規模目標

21兆円(平成25～令和4年度の10年間)  
 コンセッション事業7兆円、収益型事業5兆円(人口20万人以上の各地方公共団体で実施を目指す)、  
 公的不動産利活用事業4兆円(人口20万人以上の各地方公共団体で2件程度の実施を目指す)、その他事業5兆円

# 要するに...

- 費用最小化の前提条件  
= 所定のアウトプットに対してあらゆる(可変)生産要素を選択可能⇒一括契約で実現!
- 仕様契約(事業の詳細を規制)から性能契約(成果の水準を契約)へ
  - 事前規制から事後規制
  - 結果(成果)を評価
- 行政の機能 = 委託事業者の契約の履行を監視

$$\begin{array}{ll} \text{Min}_{\{K,L\}} & rK + wL \\ \text{subject to} & \underbrace{F(K,L)}_{\text{民間生産}} \geq \bar{y} \end{array}$$

↑ 公的供給

↓

- 最小費用 = 費用関数

# VFM=費用の軽減

## VFM(Value For Money)

支払に対するサービスの価値  
VFMの最大化がPFI事業の目的の一つ

## VFMがある(出る)

公共がサービスを直接提供するよりも、  
民間に委ねた方が効率的

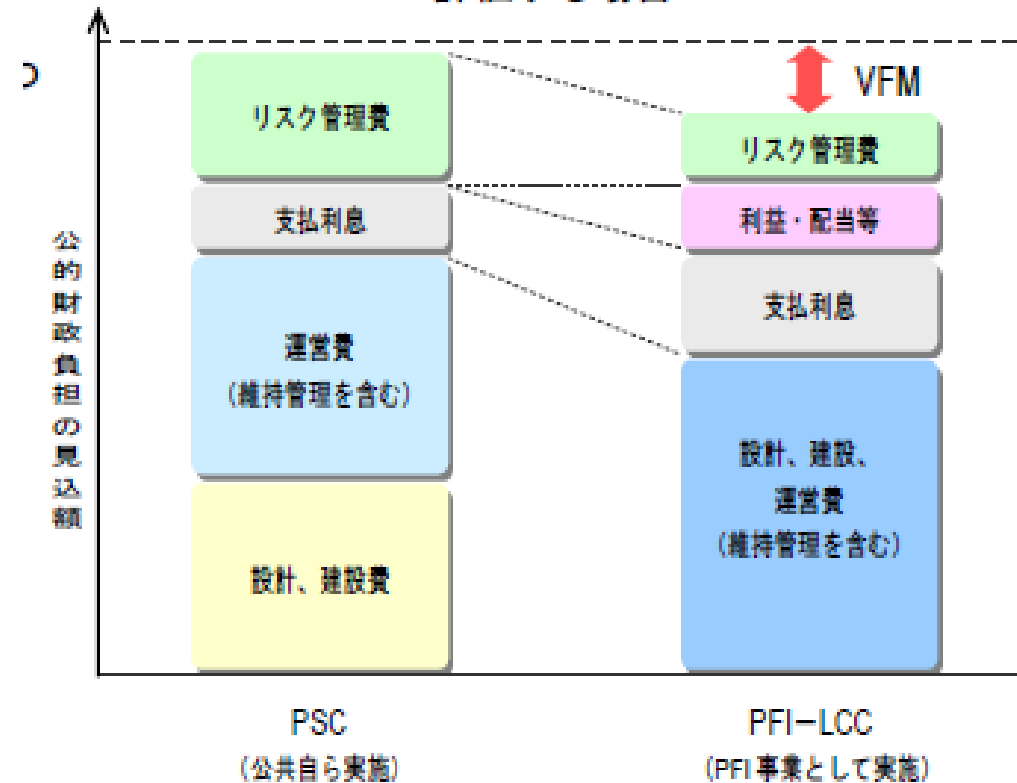


同一水準のサービスをより安く  
同一価格でより上質のサービスを

## VFMの源泉

- ① 性能発注
- ② リスクの最適配分
- ③ 業績連動支払い
- ④ 競争原理

同一の公共サービスの提供水準の下で  
評価する場合



※LCC: 設計・建設費、事業期間中の維持管理費・運営費等事業に関わるすべての費用(ライフサイクルコスト)

※PSC: 公共自らが実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値

※PFI-LCC: PFI事業として実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値

# VFMの試算

《国土交通省関連PFI事業VFM一覧》

事業区分	件数	VFM (特定事業選定時)	VFM (事業者選定時)
空港	1	2.3%	2.3%
空港関連施設	2	4.0%	24.7%
まちづくり	6	7.5%	13.2%
都市公園	11	9.2%	12.3%
下水道関連施設	8	4.7%	19.3%
官庁庁舎・建築物	23	5.5%	19.5%
複合施設	2	8.8%	17.2%
公営住宅等	15	6.0%	16.6%
駐車場	2	13.8%	17.9%
道の駅	3	7.6%	17.6%
その他	4	8.6%	29.9%

# 参考: リスク分担

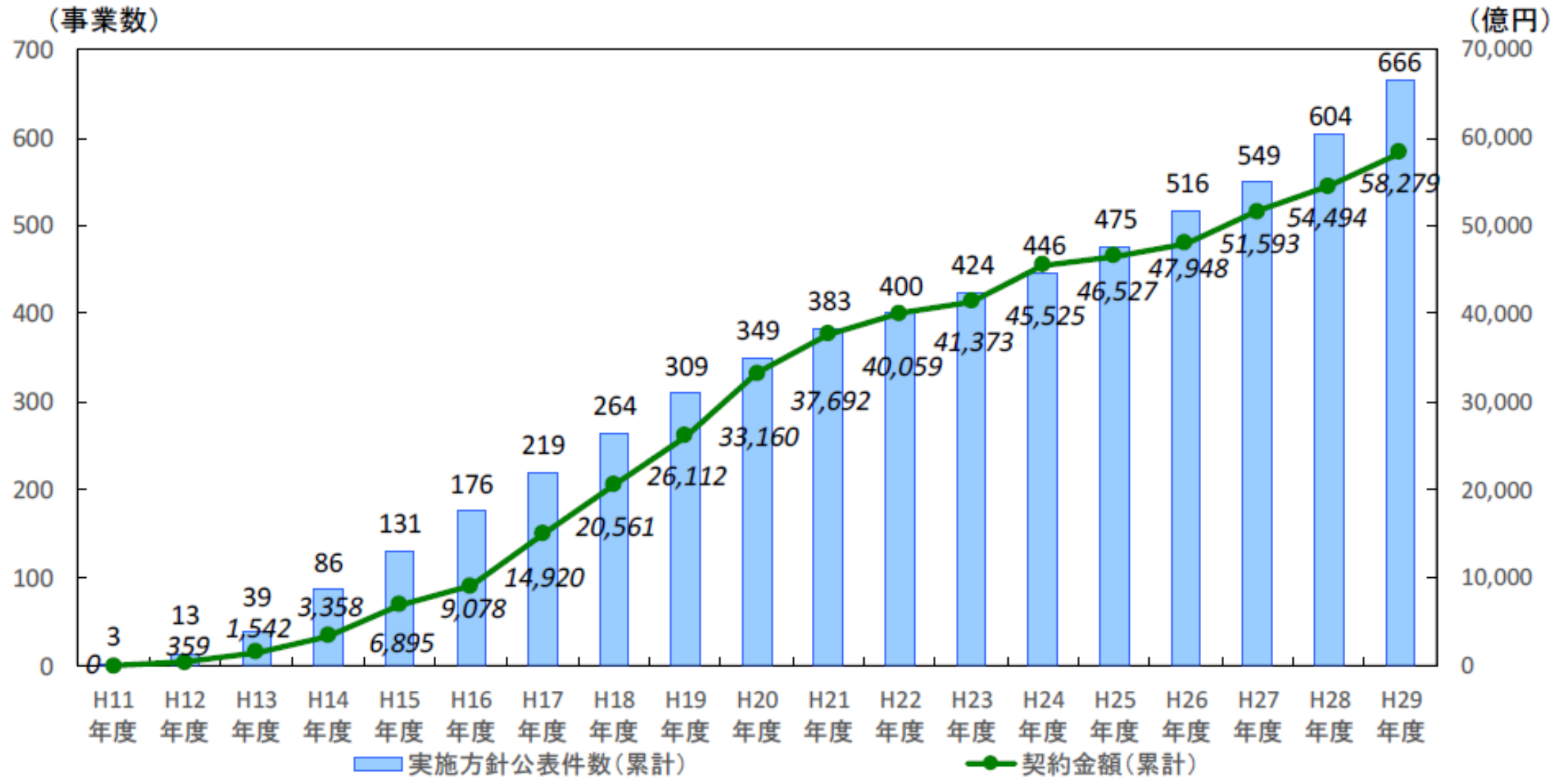
## 【資料2】

### リスク分担表

	リスクの種類	概要	PFI方式		
			国	PFI事業者	
共通段階	募集要項	記載内容の変更等	●		
	契約締結	事業者の事由による契約締結遅延等		●	
	制度関連	政治・行政	国の政策変更による事業の変更・中断・中止等	●	
		許認可取得遅延	国の事由による許認可等取得遅延	●	
			上記以外の事由による許認可等取得遅延		●
		法制度等の新設・変更	施設の所有に関わる法制度等の新設・変更等	●	
			業務を行う上での資格要件等に関わる法制度等の新設・変更等		●
		税制度の新設・変更	事業者の利益にかかわる税制度等の新設・変更等		●
	上記以外の税制度等の新設・変更等		●		
	社会	第三者賠償	事業者の事由による第三者賠償等		●
			上記以外の事由による第三者賠償等	●	
		住民対応	本事業に対する（国の要求に起因する）反対運動等	●	
			事業者の提案内容・業務に対する苦情等		●
	環境問題	国の要求に起因する環境問題	●		
		事業者の提案内容・業務に起因する環境問題		●	
	発注者責任	事業者（従来方式では国）が発注する契約の管理・内容変更等		●	
	不可抗力	施設引渡し前の不可抗力	●	●	
		施設引渡し後の不可抗力	●	●	
	事業の中断等	国の事由による事業の中断等	●		
		事業者の事由による事業の中断等		●	
金利	金利の変動		●		

# PFIの現状

# 事業数及び契約金額の推移(累計) (平成30年3月31日現在)



出所:PFI推進委員会資料



# 分野別実施方針公表件数

(平成30年3月31日現在)

分野	事業主体別			合計
	国	地方	その他	
教育と文化(社会教育施設、文化施設等)	3	179	38	220
生活と福祉(福祉施設等)	0	23	0	23
健康と環境(医療施設、廃棄物処理施設、斎場等)	0	105	2	107
産業(観光施設、農業振興施設等)	0	12	0	12
まちづくり(道路、公園、下水道施設、港湾施設等)	18	129	1	148
安心(警察施設、消防施設、行刑施設等)	8	18	0	26
庁舎と宿舎(事務庁舎、公務員宿舎等)	43	15	4	62
その他(複合施設等)	7	60	1	68
合計	79	541	46	666

出所:PFI推進委員会資料



- 公園、公営住宅、空港などのインフラの維持管理・更新において、民間の技術やノウハウ、資金等を活用することによる効率化、サービスの質的向上、財政負担の軽減を図るため、PPP/PFI等の官民連携の取組を実施。
- ブロック単位で産官学金（※金=金融）から構成されるプラットフォームを設置し、PPP/PFIに関する情報・ノウハウの共有・習得、関係者間の連携強化等を図るとともに、公園、住宅におけるガイドライン等を作成するなど、優良事例を横展開する取組を推進。

## [公園]神奈川県

- ・湘南海岸公園(神奈川県)では、老朽化した施設の更新にあたり、PFIを実施。
- ・BOO方式による独立採算制の水族館(新江ノ島水族館)と一体的にBTO方式による体験学習施設(なぎさの体験学習館)を整備。

・体験学習施設(なぎさの体験学習館)の建設費等の県の負担を削減。



なぎさの体験学習館

## [公営住宅]山形県・山形県酒田市

- ・県営住宅2団地の移転建て替えと酒田市のコミュニティセンター整備及び付帯事業としての民間提案施設整備を、コスト削減・土地有効利用の観点から合築建物としてBTO方式により実施。

・予定価格18.1億円に対し実績13.6億円と約25%のコストダウンを実現。



山形県営松境・住吉団地

## [空港]神戸市

- ・PFI法に基づくコンセッション方式により運営事業者を公募。
- ・滑走路、ターミナルビル等の運営・維持管理などを事業者へ委託。
- ・民間のノウハウを活かして、空港や地域の活性化を図る。

・コンセッション期間(42年間)で約80億円のコストダウン(収支改善)が期待される(神戸市による試算)。

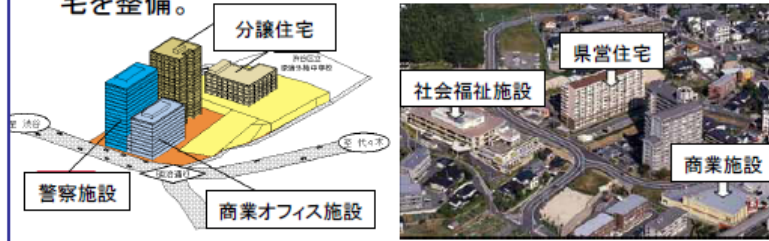


出典:神戸市HP

神戸空港 5

PFI施設と収益施設の一体的整備

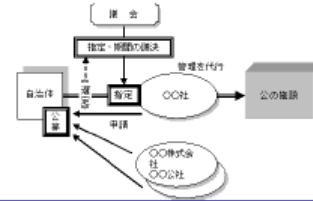
- 神宮前1丁目民活再生プロジェクト(東京都)では、日本社会事業大学跡地に、PFI事業により、原宿警察署の整備と一体的に、商業オフィス施設、分譲住宅を整備。
- 県営上安住宅整備事業(広島県)では、県営住宅の整備と一体的に、余剰地を活用して、社会福祉施設、商業施設を整備。



道路等の維持管理や除雪の一括委託


- 北海道清里町では、指定管理者制度を活用し、町道223路線、313kmと、町管理河川について、補修、清掃、草刈り等の維持管理業務を一括して指定管理者に委託。

【指定管理者制度】



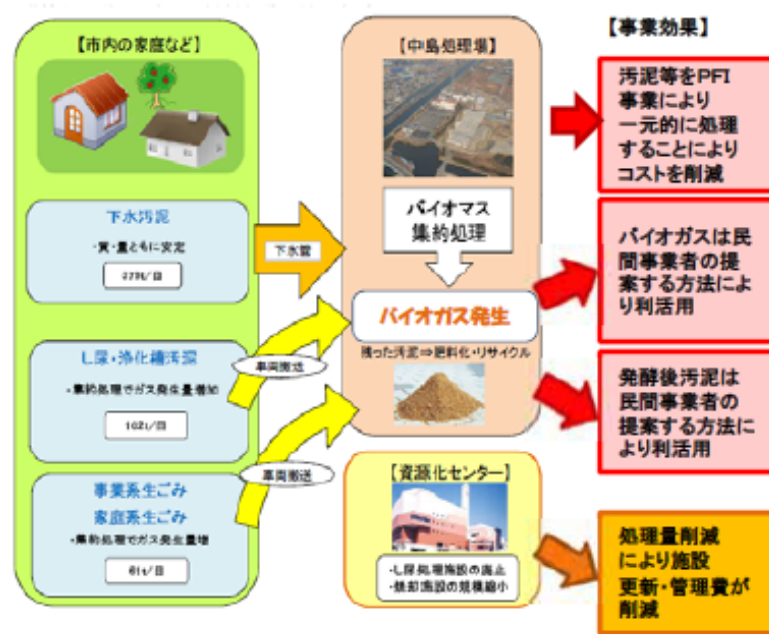
- 公共施設の有効活用を地域の活性化につな
- 地方の中小企業が扱う分野として、どのような

○北九州市立思永中学校整備PFI事業

発注者	北九州市(福岡県)	施設概観	 <p style="text-align: right; font-size: small;">出典: 九電工HP</p>
施設概要	中学校(プール・屋内運動場・道場) 大学院・地域連携センター(民間収益事業)		
事業内容	老朽化した思永中学校(プール・屋内運動場・道場)の改築・維持管理業務		
事業期間	約17年間(管理運営は15年間)		
VFM	23.7%		
契約金額	約31億円(税込)		
実施方針公表	平成18年2月27日		
特徴	<p>【学校施設】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・中学校のプールは、通年利用が可能な屋内温水プールとして整備・運営。</li> <li>・授業時間以外は、市民に開放。</li> </ul> <p>【収益施設】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・事業地のうち、学校施設用地を除く範囲(1,140㎡以内)に定期借地権を設定し、民間事業者が独立採算により、民間収益事業のための施設整備、維持管理及び運営を行う。</li> <li>・定期借地(50年): 大学院・地域連携センター</li> </ul>		

# 事業例

○豊橋市バイオマス資源利活用施設整備・運営事業 <http://www.city.toyohashi.lg.jp/12440.htm>

発注者	豊橋市(愛知県)	<p style="text-align: center;">処理の概要</p>  <p style="text-align: right;">出典:豊橋市資料</p>
施設概要	下水道汚泥、し尿・浄化槽汚泥、生ごみのバイオガス化施設	
事業内容	未利用バイオマス資源のエネルギー利用のため、中島処理場にメタン発酵施設を導入し、取り出したバイオガスの利活用を行う。	
事業期間	22年9か月(維持管理運営期間20年)	
VFM	55.0%(事業者選定時)	
契約金額	約148億円(別途金利変動及び物価変動等による増減額を加算)	
実施方針公表	平成25年11月25日	
特徴	<ul style="list-style-type: none"> <li>・下水道汚泥、し尿・浄化槽汚泥、生ごみの処理を既存の中島処理場に一元化し、PFI事業として実施することにより、処理コストを削減。</li> <li>・微生物による発酵処理を行うことによりバイオガスを生成させ利活用を行う。利活用方法については民間事業者からの提案を求める。</li> <li>・発酵後汚泥について利活用を行う。利活用方法については民間事業者からの提案を求める。</li> </ul>	



- 空港運営の自由度を高め、既存ストックを活用した新規需要の開拓や交流人口の拡大による地域活性化に資するため、地方自治体と連携しながら、赤字空港を含め原則としてすべての国管理空港にコンセッションを拡大していくべき。
- あわせて、空港整備勘定の収支を改善すべき。



運営会社は着陸料、空港ビル収入等を基に、空港を一体的に運営

### 地域活性化

- ・ 自由度の高い経営により、空港ビルの物販収入等を原資に着陸料を引き下げて新規路線を誘致し、更なる空港ビル収入の増加につながるという好循環を実現できる。
- ・ 交流人口の拡大は地域において新たな産業の創出や雇用の拡大につながる。

### VFM (Value For Money)

- ・ 滑走路等の維持管理、更新は運営会社が民間のノウハウを活かして行うこととなるため、維持管理費等の削減につながるとともに、運営権対価の確保や需要増による航空機燃料税収入の増加など空港整備勘定の歳入面への貢献も期待。
- ・ 個別空港ごとの独立採算性を導入することで、特別会計の透明性向上につながる。

### 課題

- ・ 仙台空港では検討から委託開始まで4年程度を要しており、プロセスのスピードアップが求められる。
- ・ 赤字空港も含めて聖域なく検討を進める観点から、他の空港のコンセッション導入に向けた課題を整理の上、今後の対応方針を検討すべき。また、こうした検討に際しては、今後、個々の空港においてコンセッションが導入される可能性が高いかを明らかにし、コンセッション事業に参入を図る事業者の予測可能性を高めるべき。

### 【最近の動き】

但馬空港：平成27年1月に事業を開始し、運営事業を実施中。

関空・伊丹：平成27年12月にリックス、ヴァン・イアポートコンソーシアムの新会社（SPC）と実施契約を締結。平成28年4月から事業を開始し、運営事業を実施中。  
⇒【運営権対価等】約2.2兆円（税抜）  
※収益が一定額を上回った場合、収益変動負担金を追加払。

仙台空港：平成27年12月に東急前田豊通グループの新会社（SPC）と実施契約を締結。平成28年2月からビル事業を開始、7月から全体運営開始。  
⇒【運営権対価】22億円（税抜）  
※全額一括前払い。

高松空港：平成30年4月頃の事業開始に向け、平成27年10月からマーケットサウンディングを実施。平成28年7月に実施方針を公表、9月に募集要項を公表。

神戸空港：平成30年4月頃の事業開始に向け、平成28年9月に実施方針を公表、10月に募集要項を公表。

静岡空港：平成31年4月頃の事業開始に向け、平成28年5月からマーケットサウンディングを実施。

福岡空港：平成31年4月頃の事業開始に向け、平成28年7月からマーケットサウンディングを実施。

※この他、北海道内の複数空港の一体的な委託を検討中。

## 2020年度段階で期待される歳出効率化効果、経済効果の計算方法 ③

項目	計算の考え方	計算式	効果額
PPP/PFI	2017年度以降の事業が2013～2016年度の平均を元に推移すると仮定。	<p>&lt;歳出削減等効果&gt;</p> <p>①歳入増加効果: (2017～2020年度事業分) + (2016年度事業分)            ※1年度目のみに発生する歳入増加効果(売却収入・登録免許税): 195億円            (2020年度)、毎年発生(借地料、固定資産・都市計画税): 26億円/年            (2017～2020年度)            ※2016年度における歳入増加効果の実績: 38億円/年</p> <p>②歳出削減効果: (2017～2020年度事業分) + (2016年度事業分)            ※148億円/年(2017～2020年度)            ※2016年度における歳出削減効果の実績: 183億円/年            ※事業実績は、内閣府資料による。</p> <p>&lt;経済効果&gt;            類型Ⅲ(公的不動産利活用事業)の2016～2020年度の事業規模</p>	<p>歳出削減等効果            1,100億円            (国・地方)            ※国の補助率            1/2と仮定</p> <p>経済効果            1兆8,300            億円</p>

出所: 経済財政一体改革推進委員会



## (2) 民間資金の活用③ ～上下水道事業の経営効率化～

財政制度等審議会 財政制度分科会  
(平成30年4月25日) より

- 下水道事業については、平成30年度より、国の財政支援について、広域化・共同化に関する計画策定の検討着手や公営企業会計の適用の検討着手を要件化しており、広域化・共同化、PFI導入やICT活用等による経営効率化に着実につながるよう、実効性のある取組を進めるべき。
- 特に、経営の効率化が急務な小規模地方公共団体の広域化等の取組が進むよう、下水道についても、人口3万人未満の地方公共団体も含め、公営企業会計の適用を一層促進すべき。

### <経営効率化の促進(広域化・共同化に関する計画策定等の要件化)>

■ 平成30年度予算より、以下の取組を社会資本整備総合交付金及び防災・安全交付金の交付要件として追加。

- 平成34年度までに、全ての都道府県において、広域化・共同化に関する計画(施設・処理区の統合、維持管理業務の共同化、下水汚泥の共同処理、ICT活用による集中管理等)を策定すること。  
このため、各都道府県及び市町村は連携し、平成30年度に策定の検討に着手すること。
- 公営企業会計の適用について、検討未着手の地方公共団体(人口3万人未満の団体を含む)は、平成30年度に適用の検討に着手すること。  
また、人口3万人以上の団体は、平成32年度までに適用、人口3万人未満の団体はできる限り適用すること。

### 【公営企業会計の適用について(上下水道)】

上水道 (計画給水人口5,001人以上)	下水道 (主として市街地[公共下水道])
当然適用 [地方公営企業法第2条第1項第1号]	任意適用 [地方公営企業法第2条第3項]  (人口3万人以上) 適用済:39.3%、取組中:58.0% 検討中:1.3% 検討未着手:1.3%  (人口3万人未満) 適用済:8.1%、取組中:16.7% 検討中:31.6%、 検討未着手:43.6%

出典:総務省「公営企業会計適用の取組状況(平成29年8月22日)」  
(注)下水道事業について、総務省は、人口3万人以上の団体については平成32年度までに公営企業会計に移行すること、人口3万人未満の団体についてはできる限り移行することを要請している(平成27年1月27日「公営企業会計の適用の推進について」)。

# PFIはうまくいかない？

- PFIの失敗事例もあり：
  - －タラソ福岡（代表企業：大木建設、他19社が出資）
  - －高知医療センター整備運営事業
  - －ひびきコンテナターミナルPFI事業（北九州市）
  - －名古屋港イタリア村

⇒ PFIは「万能薬」ではない

- PFIだから失敗が「露呈」した？ ⇒従来型の公共施設であれば、税金（一般会計）からの補てんで赤字隠しが可能＝問題の先送り
- PFIの問題か、既存の規制の問題か？

- 成功例では、PPPの考え方に基づき、民間金融機関による厳しい事業審査の下で進めるとともに、優良なテナントを事業前に先付けするなど民間事業者の創意工夫を最大限生かすことにより施設の規模を適正化。また、官と民の役割を明確にし、地方自治体は公共公益施設の整備に重点化。
- 失敗例では、大規模開発による事業費の増大、それに伴うテナント獲得の困難化等の悪循環に陥り、地方自治体の商業施設への積極関与と補助金前提の事業計画が進行し、開発後、経営破たんと追加財政支援が発生。

《中心市街地の官民複合施設整備事業》

アウガ(青森県青森市):H13 開業	オガールプラザ(岩手県紫波町):H24 開業
JR青森駅前に老朽化した低層木造建築物が密集。こうした中、青森市が主導し、土地の高度利用と商業の近代化により中心市街地を活性化するため、駅前に官民複合施設(アウガ)を整備。 ◆公益施設:図書館、男女共同参画プラザ、まちなか保健室、駐車場等 ◆民間施設:新鮮市場(個人商店)、商業テナント、レストラン、金融機関	JR紫波中央駅前の町有地に町が公益施設の建設を予定するも目途が立たず。こうした中、民間事業者が町有地を借り受け、民間金融機関によるプロジェクトファイナンスによって官民複合施設(オガールプラザ)を整備。 ◆公益施設:図書館、地域交流センター、子育て支援センター ◆民間施設:産直市場、眼科・歯科、カフェ・居酒屋、学習塾・オフィス
大規模開発による建設費・維持費の増大	適正規模による建設費・維持費の抑制
大規模開発によりテナント獲得が困難	着工前にテナント需要を把握・確認し、優良なテナントを先付け
補助金前提の事業計画	民間金融機関による厳しい事業審査、プロジェクトファイナンス
商業施設への市の積極的関与	町は公共公益施設の整備に重点
開発後、経営破綻し、追加財政支援	開発後、固定資産税など財政収入増



失敗



概ね成功

# 「現実」は間違える？

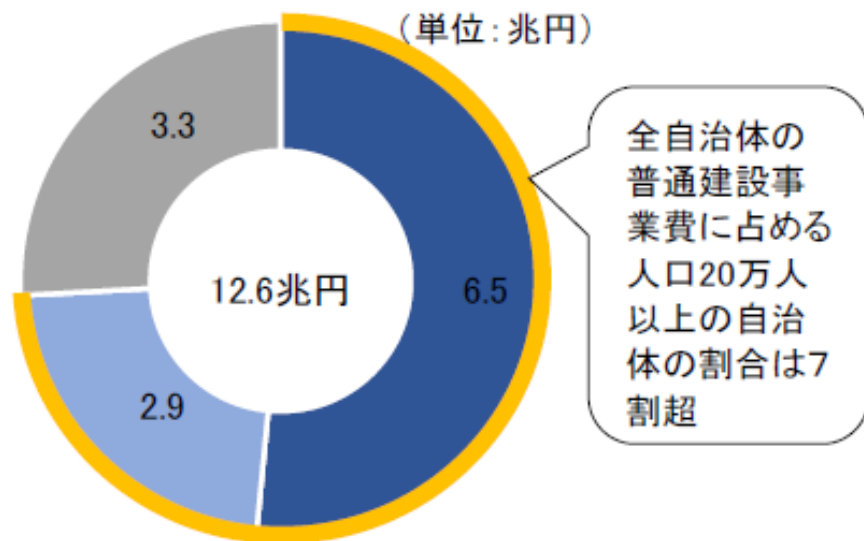
- 進まないPFI事業、民間委託の弊害の現在化⇒「現実」が間違える？
- 現実＝周辺の現行体制

	規制(許認可)、行政の監視能力、公務員 人事制度	
	現行体制	改革
旧来型公共事業		
PFI等民間活用	 弊害・不活発	

## Ⅱ 歳出改革を巡る検討：社会資本整備分野～ PPP/PFI の優先検討～

- ◆ 2016年度までのコンセッション事業の前倒し達成の目標を実現するとともに、それを踏まえ、PPP/PFIの現行目標(2022年度までに10～12兆円に)のさらなる拡充を目指す。
- ◆ 例えば人口20万人以上の自治体でPPP/PFIの導入を優先的に検討し、普及・展開を加速する。
- ◆ 一方、地域においてPPP/PFIを推進するためには、地方公共団体における実施体制の不備やノウハウ不足、実施手続き面における課題等を解決するための環境整備が必要である。

図表 自治体の普通建設事業費(人口別)



- 都道府県
- 市町村(人口20万人以上)
- 市町村(人口20万人未満)

図表 PPP/PFI推進に当たっての隘路  
～自治体におけるPPP/PFIに係るノウハウや必要性の欠如、事務負担等が課題～

### ○PPP/PFIを推進していない若しくはしない理由(複数回答)

ノウハウなし	58%
必要性を感じていない	36%
地元受注減少	14%
その他	19%
分からない	6%

### ○PPP/PFIを実施して判明した課題(複数回答)

公共側の事務負担が大きい	47%
事業化までに時間がかかる	46%
定量的・定性的効果なし	6%
地元理解が得られず	3%
その他	34%

## PFIを巡る誤解？

- 通念＝PFIなど民間委託をすると(特に委託先が営利企業の場合)料金が引き上げられる……
- 実際＝現行の料金が「安すぎる」……
- 地方自治体の一般会計から恒常的に赤字補填⇒受益と負担が連動しない
- 住民のコスト意識の欠如
- 料金の引き上げは原因(＝赤字補填)の結果(＝委託による赤字補助の廃止)

### 新下水道ビジョン加速戦略(抄)

#### 重点項目Ⅳマネジメントサイクルの確立

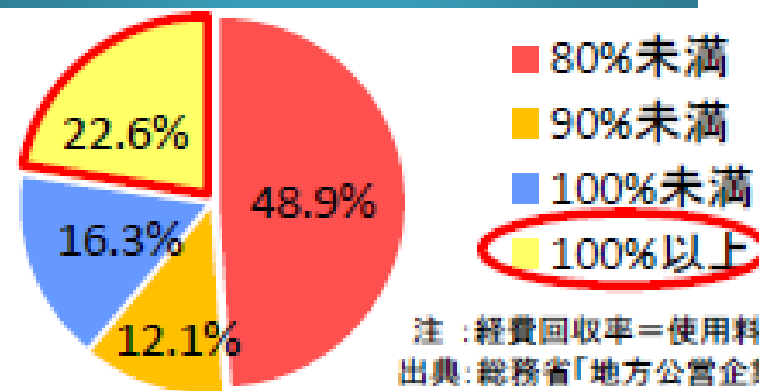
#### 2. 基本的な施策

#### (4) 健全な下水道経営の確保

(c) 受益者負担の原則に基づく適切な使用料の設定

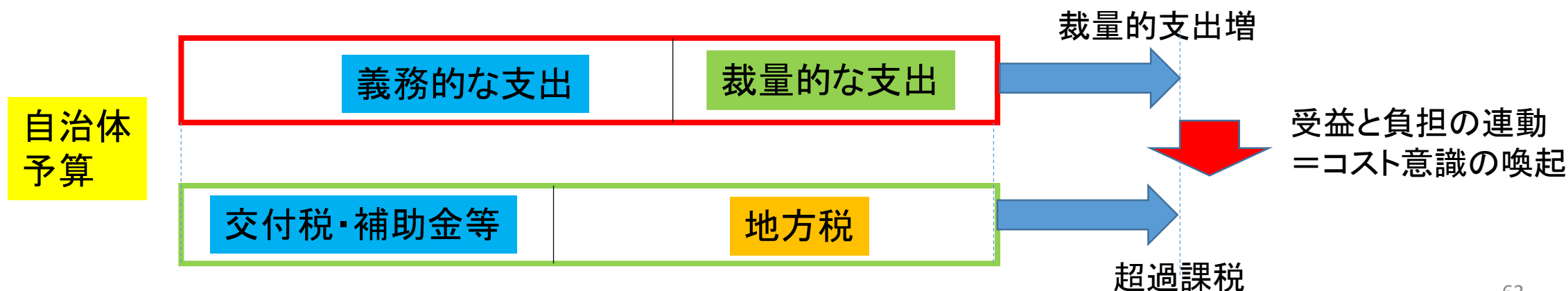
平成29年8月国土交通省

### 経費回収率(団体数の割合)



## 参考:「自分事」としての財政へ:

- コストの「見える化」と選択肢
  - 見える化＝負担(費用)と受益(給付)の連動⇒「蛇口」を減らす
  - 選択肢の提示⇒負担の増加と受益の増加(確保)か負担の抑制(削減)と受益の抑制か?
- 地方の財政責任とは?
  - 自治体が決めた支出の負担は「地域の会員」(住民・企業)で負う
  - ✓ 住民に高い受益と高い負担、低い受益と低い負担の選択肢⇒自治体の財政を「自分事」に
- 財政は以外と身近な問題



# PFI推進のインフラ整備

	目的
料金の適正化＝赤字補填の廃止	受益と負担の連動⇒コストの見える化 (コスト意識の喚起) ✓ フリーランチ(ただ飯)はない
広域連携＝公共施設(上下水道施設等)の共同管理	規模の経済の活用⇒民間委託の「受け皿」づくり
公営企業会計の整備	財務の透明化(見える化)⇒民間が事業を引き受けやすい環境の整備



PFI(コンセッションなど)の推進