

## 自治体財政 改善のヒント 第9回

# PPPとPFI推進の課題 「稼ぐインフラ」の芽を摘む官民金利差

大和総研 経営コンサルティング部 副部長 鈴木 文彦

11月5日、国の事業の意義や効果を総点検する「行政事業レビュー」の公開検証が始まった。今年は東京と大阪の2カ所で4日にわたって開催。大阪会場で検証した3つのテーマのうちのひとつがPFIで、筆者が参考人として意見を述べた。

PFIを一言で言えば民間を活用することで公的負担を節約して行う公共施設の整備手法である。一昨年に定めた「PPP／PFI推進アクションプラン」では、PFI事業、とりわけ公共施設を民間が経営するコンセッション事業に重点を置き、平成28年度を期限に数値目標が設定された。重点分野に定められた事業のうち空港、道路は達成する見込みだが、上下水道のめどが立っていない。

### 金融、調達、経営の3側面持つPFI

PFIは多面的な意味をもつ。PFIとは金融の方法、調達（発注）の方法、そして経営の方法でもある。まずは金融の方法。プライベート・ファイナンス・イニシアティブと言うように、公共施設等の建設、維持管理そして運営を民間資金で行う方法である。自治体が地方債を起債するのではなく、施設または事業そのものが、営業収益金を返済財源に資金を借り入れる。借金を自治体の本体から切り離すことで財政健全化が図れる。PFIは自治体財政の改善策のひとつである。

次に、PFIは調達（発注）の方法でもある。自治体の調達は分離・分割発注、一般競争入札が原則。地元の雇用対策や景気対策が背景にある。民間の調達手法にそうした制約はない。企業の効率性を優先し、合理的な範囲で大口にまとめ、複数

のプロセスにわたって包括的に発注する。見積もり合わせや価格交渉をへて価格決定する。競争原理が働き、発注事務も減るのでコスト削減につながる。発注先の育成を通じた品質向上も期待できる。

そしてPFIは経営の方法である。顧客第一主義という民間企業の行動原理を公共施設の整備と運営にあてはめる。例えば、同じ図書館であっても、専門書の収集を目的とした図書館から、絵本や雑誌を幅広く揃えた街の図書館までいろいろある。公共施設のあり方として、一方の極を普遍的価値の追求、もう一方を顧客ニーズ重視とすれば、PFIは後者を得意とする。

PFIをうまく使えば、公共施設は稼ぐインフラとなる。民間流の経営で公共施設の集客力が高まり、付帯事業収入を施設維持に回せば公的負担の節約にもなる。住民満足度も高まる。民間企業からみれば、これまで進出できなかった分野に対する新たなビジネス機会となる。ひいては地域経済の活性化をもたらす。PFIは成長戦略における官民のハイブリッドエンジンと言える。

### PFIの普及を阻む暗黙の政府保証

上下水道に限らず、PFIが拡大しない最大の理由は官民金利差問題である。自治体の名義で地方債を起債したほうが、PFIの枠組みで民間が資金調達するより金利が低い。地方債に対する「暗黙の政府保証」が背景にある。民間企業であれば、財政悪化に伴って借入金利が上がる。これを受けて設備投資を見送るなどする。自治体の場合、暗

## 図 行政事業レビュー（大阪レビュー）の参考人配付資料

### PFIとは何か

- ・ **金融の方法** | 事業そのもののキャッシュフローを返済財源とした資金調達へ
- ・ **調達の方法** | 所得再分配を反映した分離・分割発注から、価格交渉を含む包括発注へ
- ・ **経営の方法** | 普遍的価値の追及から、顧客ニーズを重視したサービスの提供へ

### PFIはどうして普及しないのか

- ・ 官民金利差問題（民間の資金調達より地方債のほうが安い）
- ・ 交付税措置と暗黙の政府保証（財政悪化が資金調達コストに反映しない）
- ・ 民間企業と比較できない自治体財務諸表（返済能力がわかりにくい）

### 水道PFIの推進の課題

- ・ **認可** | 所有の認可と経営の認可を分けること、とくに更新、拡張工事の担い手を明らかにすること
- ・ **目的** | コスト削減よりむしろ技術基盤の確保が目的
- ・ **料金** | 料金設定の権限と地域別料金制度

（出所）内閣官房行政改革推進本部事務局、大和総研作成

黙の政府保証があるため、財政が悪化しても借入金利は上がらない。自治体間の財務状況の差が、信用力に反映されない。そもそも、今の自治体の財務諸表（新地方公会計）では、財政悪化の度合いが民間企業と同じようにはわからない。

PFIは、自治体本体よりも施設または事業そのものの信用力の方が高く、相対的に金利が低いときに有利な資金調達手法となる。例えば地方交付税交付金を定額の包括払いにするとともに、自治体の破たん制度を導入する。自治体の資金調達から暗黙の政府保証が解除され、財政悪化に応じて借入金利が上昇するようになる。そうすることで、PFIは地方債にならぶ資金調達の選択肢になる。

### 上下分離方式は水道にも有効

課題は官民金利差以外にもある。行政事業レビューの論点となった水道でいえば、認可制度がある。現状、一つの給水区域で事業認可は一つの事業者にししか認められない。仮に、公共施設等運営権を持つ民間企業が新たに認可を得た場合、それまで事業主体であった自治体は認可を返上しなければならない。このとき、新規拡張工事など公共施設等運営権の範囲外の業務は官民どちらが担うのか。公共施設等運営権の業務範囲と認可制度の整理が必要になる。上下分離方式の経営が選択できる鉄道事業法のように、施設所有の認可と、施設を借りて事業経営する認可に分けるのも一考だ。

次の課題はPFIを検討するにあたっての方向性だ。調達業務を中心に、自治体ならではの理由で効率化が困難な業務を効率化することで、コスト削減をもたらす。とはいえPFIで重要なのはむしろ技術基盤の確保である。施設の老朽化など課題山積、求められる技術水準は高度化している。とくに小規模水道において切実な課題だ。行政事業レビューでは、大阪市水道局のPFIの枠組みによる民営化の取り組みが先進事例として取り上げられた。大阪市の場合、技術基盤の面での不安は小さく、小規模水道のPFIとは背

景が異なる点に留意が必要だ。小規模水道に適しているのは、技術力のあるインフラ運営会社が水道経営を担うタイプのPFIだ。さらにPFIは広域化を進める手段でもある。持ち株会社の傘下に市域をまたがる水道を束ねるイメージだ。一つの民間事業者が地域的な一体性をもつ範囲の水道の運営権を持つことで、水道の広域化が進む。

最後は料金制度の課題だ。公営のままでも施設の老朽化を背景に料金値上げが予想されるが、時間帯や地域別に料金を設定したり、固定費が大部分の原価構造に合わせて定額料金制にしたりと民間ならではの工夫の余地がある。監督官庁や第三者機関等の認可を条件に、このような料金体系を設定する権限を民間が持つことがポイントだ。

民間開放しても参入する企業がないという意見もある。災害対応や供給義務など公共施設ならではの責任と、民間経営にかかる権限のバランスが必要になる。人事、設備投資、料金設定における自由度の拡大である。仮に、耐用年数の経過にしたがって老朽管をすべて更新する計画で経営を請け負っても、減収リスクを負いきれない。機能を落とさないことを条件に、管路の材質や布設ルートなどで柔軟に対応することが認められるような、設備投資の裁量権も必要だ。国の事業としてPFI推進にこれまで多くの時間と予算をかけてきた。行政事業レビューでの議論がPFI事業の拡大に貢献することを期待したい。