

公共サービスへの 民間活力導入の現状

201608

大阪大学大学院国際公共政策研究科
赤井伸郎

akai@osipp.osaka-u.ac.jp

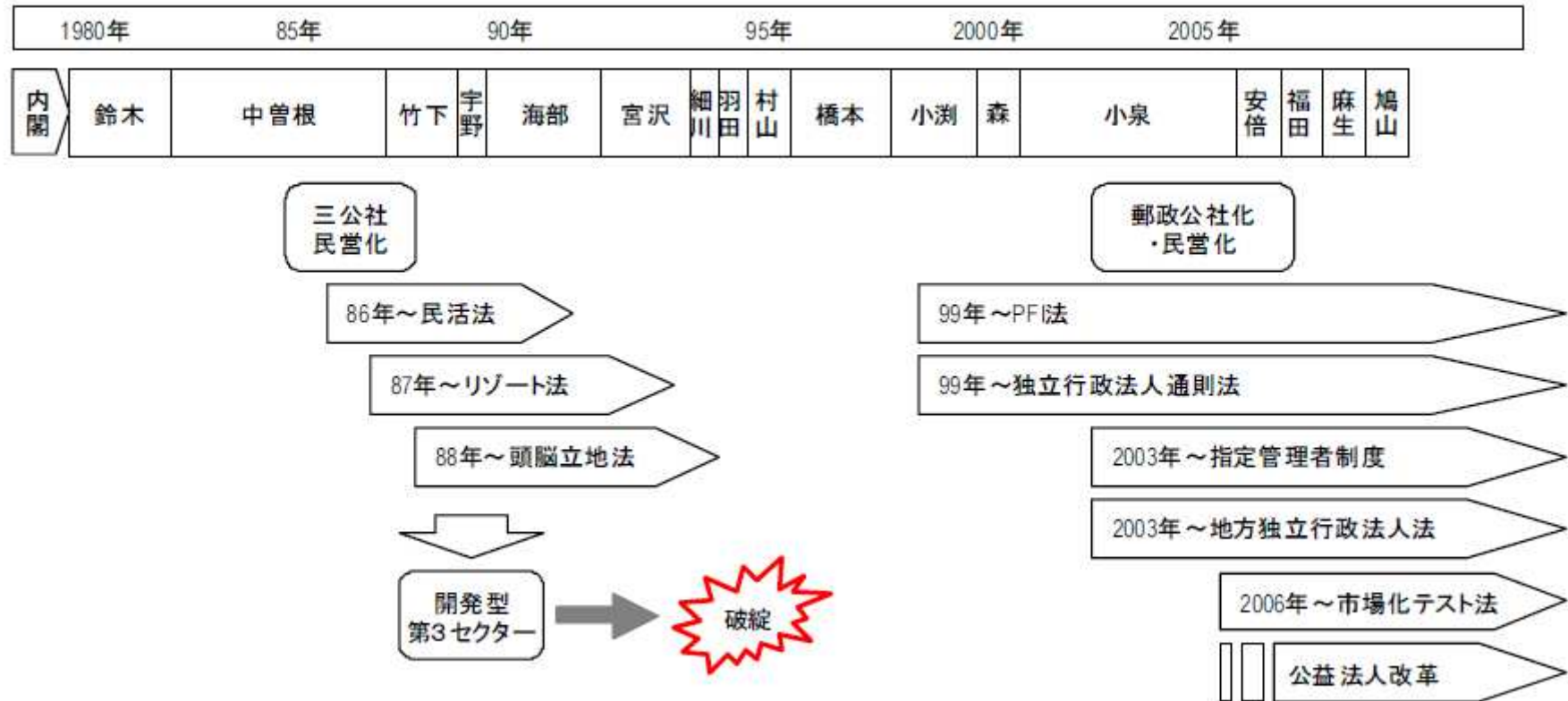
参考:みずほりポート「公共サービスアウトソースの新時代へ
～民活事業10年の総点検と今後の公共サービス調達の考
え方」2010年3月

はじめに

- 1999年(平成11年)に「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)が施行され、昨年10年。
- この間、PFI法に基づくPFI事業として「実施方針」を公表した事業は、2009年(平成21年)12月末の段階で約370件(内閣府資料)にもものぼり、公共施設の整備手法の一つとして定着しつつある。
- この10年間においては、PFI事業のほか、指定管理者制度の創設により「公の施設」の管理を民間事業者に実施させることができるようになり、また、市場化テストの導入により、公共サービスの担い手として官民が競争する仕組みができるなど、民活導入に関わる法的な基盤整備が進められてきた。
- 以下では、行財政改革の大きな流れのなかで、先に掲げたPFI事業、指定管理者制度、市場化テストのほか、PRE(Public Real Estate、公的不動産)や公的団体の民営化を含めた民活の動向を振り返り、市場動向や留意点、課題を総点検するとともに、今後の民活の方向性を明らかにしていく

民活導入の歩み

図表1：民活導入の経緯



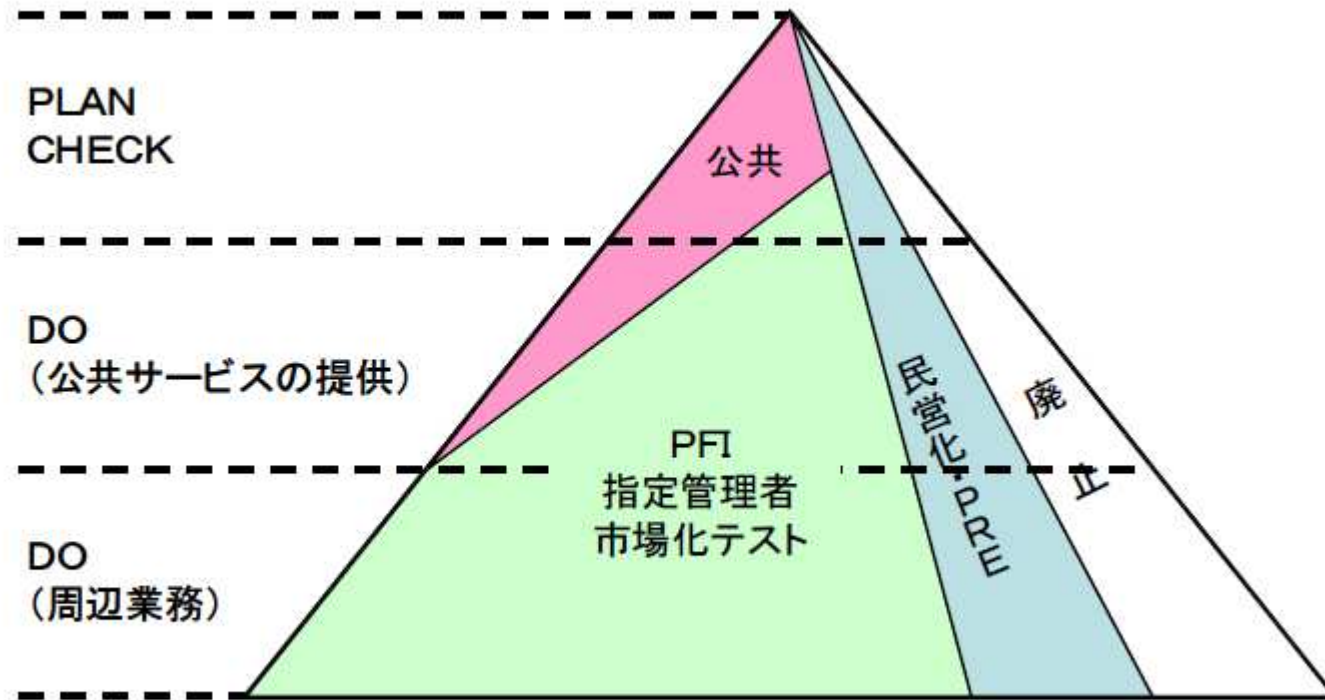
(資料) みずほ総合研究所作成

民活が求められる背景

- 1990年代以降、税収が伸び悩み、歳出が抑制されるなか、公債費残高の大幅な増大に伴う公債費、高齢化の進展に伴う年金・医療・福祉といった社会保障関係費などの義務的経費が増加している。
- 今後もこの傾向が続くとともに、これまでに整備した社会資本の維持・更新需要が大幅に増加することが予想される。また、財政難に対応するため、国・地方とも公務員数の大幅削減に取り組んでいる。
- 以上を踏まえると、今後は公共サービスの「事業仕分け」や「棚卸し」を行い、行政処分やその他公権力の行使に当たる行為以外はできるだけ民間に委ねる方向で検討を進める必要がある。

: 公共サービスの事業仕分け、棚卸し と官民の役割分担のイメージ

図表 11 : 公共サービスの事業仕分け、棚卸しと官民の役割分担のイメージ



(資料) みずほ総合研究所作成

民活導入のメリット1

a. 民活導入によるVFM (Value For Money) の向上

民活では、これまで国や地方公共団体が担ってきた公共サービスを民間事業者が提供し、当該公共サービスを国や地方公共団体、あるいは利用者が購入することになる。従前のように、国や地方公共団体が独占的に実施した場合と比べると、公共サービスの選択肢が広がる点で有効な手法といえる。

複数の民間事業者が提案を行う場合には、民間事業者間で競争が行われる。民間事業者は、この競争に打ち勝つために、自らの持つ技術力、ノウハウを活用して創意工夫を発揮させることになる。これにより、ある公共サービスにおいては、サービスの質の向上が図られ、別の公共サービスではコストの削減が図られ、あるいはその双方を満足するような提案も期待できる。

以上のように、利用者がより質の高いサービスをより安価に購入できるという点で、民活導入は大きなメリットがある。

民活導入のメリット2

b. ニーズ変化への迅速な対応に資する民活
国や地方公共団体は公共サービスを提供するために、人材や施設・設備などを用意する必要がある。公共サービスを提供する場合には、最大需要に合わせた人材や施設・設備を確保する機会が多いことから、通常時においてはオーバーキャパシティとなる傾向にある。これらの人材や施設・設備を確保しておくための費用は固定費となるため、需要が減少しても、コストが連動しないこととなる。

一方、民活を導入し、公共サービスを購入することにより、これらの固定費の全部又は一部を抱える必要がなくなる。これにより、オーバーキャパシティによる非効率性が排除できるとともに、公共サービスのニーズの変化に対して、比較的迅速な対応が可能となる。

民活導入のメリット3

c. 官業の民間開放による経済の活性化

これまでのわが国の経済活性化や雇用対策は、公共事業の実施に中心が置かれていた。しかしながら、公共事業の実施は財政の追加負担を伴うものであり、財政支出を抑制しなければならないという現在の状況のもとではできるだけ対応を回避すべきである。

財政の追加負担を伴わず、経済の活性化や雇用を促進する手法としても、民活の導入、すなわち、官業の民間開放は有効な手段である。

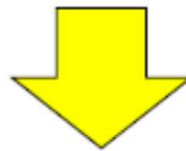
国民経済計算によると、公的固定資本形成が約20兆円、政府最終消費支出が約90兆円、合計約110兆円が国・地方公共団体の支出である。この政府最終消費支出のうち、何割かが指定管理者制度や市場化テストの実施により民間に開放されただけでも相応の規模となり、財政の追加負担を伴わない経済対策を講じることができる。

付随的な効果として、例えば、わが国において公共サービス提供ノウハウを積んだ民間企業が海外市場に進出し、成長産業の一つとなることも期待される。

PFI(民間資金等活用事業)

PFI (Private Finance Initiative)とは

- 公共施設等の建設、維持管理、運営等に民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用することにより、同一水準のサービスをより安く、又は、同一価格でより上質のサービスを提供する手法。
- 「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。



- 民間の資金、ノウハウ等の活用により、公共施設等の整備等にかかるコストの縮減。

- 国・地方とも財政状況の厳しい中で、真に必要な社会資本整備を公的資金のみでなく、民間の資金やノウハウを活用することにより効率的に進め、経済活性化及び経済成長を実現。

PFI法の概要

(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(平成11年法律第117号))

目的(第1条)

民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して公共施設等の整備等の促進を図るための措置を講ずること等により、効率的かつ効果的に社会資本を整備するとともに、国民に対する低廉かつ良好なサービスの提供を確保し、もって国民経済の健全な発展に寄与する

対象施設(公共施設等)(第2条)

- 公共施設(道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園等)
- 公用施設(庁舎、宿舍等)
- 賃貸住宅及び公益的施設(教育文化施設、廃棄物処理施設、医療施設、社会福祉施設、駐車場等)
- 情報通信施設、熱供給施設、研究施設等
- 船舶、航空機、人工衛星等

公共施設等の管理者等(第2条)

- 各省各庁の長(衆議院議長、参議院議長、最高裁判所長官、会計検査院長含む)
- 地方公共団体の長
- 独立行政法人、特殊法人その他の公共法人

基本方針(第4条)

特定事業の実施に関する基本的な方針(閣議決定)

株式会社民間資金等活用事業推進機構(第31条～第67条)

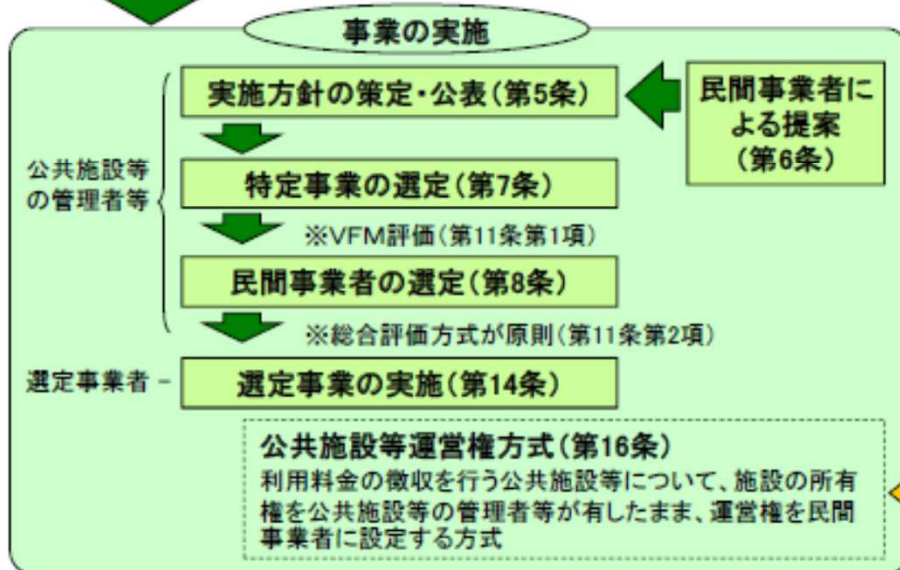
利用料金を自らの収入として徴収する公共施設等の整備等に対して出融資等を実施

PFI推進会議(第83条)

会長:内閣総理大臣 委員:国務大臣
基本方針の案の作成、関係行政機関相互の調整

PFI推進委員会(第85条)

委員:学識経験者から内閣総理大臣が任命(9名)
基本方針の審議、PFIの実施状況の調査審議

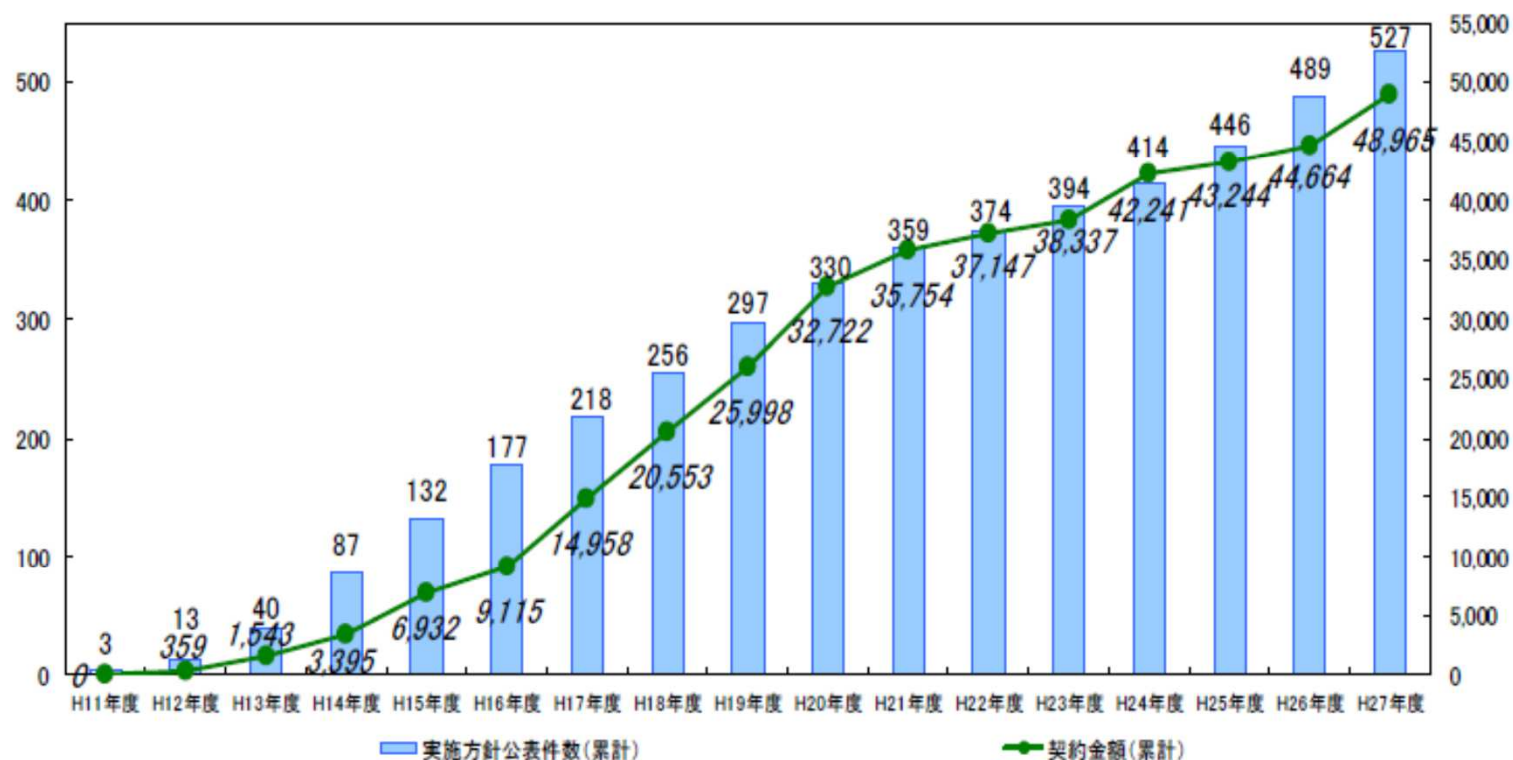


支援措置等

- 国の債務負担5年→30年(第68条)
- 行政財産の貸付け(第69条、第70条)
PFI事業に供するため、国・地方の行政財産(土地・建物等)の貸付けが可能
- 国公有財産の無償使用等(第71条)
PFI事業に供するため、国公有財産の無償・低廉な対価での使用が可能
- 公務員の退職派遣制度(第78条、第79条)
公共施設等の運営等に関する専門的ノウハウ等を有する公務員を公共施設等運営権者に退職派遣させる制度 等 2

PFI事業の実施状況

事業数及び契約金額の推移(累計) (平成28年3月31日現在) (事業数) (億円)



- (注1) 事業数は、内閣府調査により実施方針の公表を把握している事業の数であり、サービス提供期間中に契約解除又は廃止した事業及び実施方針公表以降に事業を断念しサービスの提供に及んでいない事業は含んでいない。
- (注2) 契約金額は、実施方針を公表した事業のうち、当該年度に公共負担額が決定した事業の当初契約金額を内閣府調査により把握しているものの合計額であり、PPP/PFI推進アクションプラン(平成28年5月18日民間資金等活用事業推進会議決定)における事業規模と異なる指標である。
- (注3) グラフ中の契約金額は、億円単位未満を四捨五入した数値。

PFI事業の実施状況

分野別実施方針公表件数

(平成28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(文教施設、文化施設等)	2	143	37	182
生活と福祉(福祉施設等)	0	22	0	22
健康と環境(医療施設、廃棄物処理施設、斎場等)	0	86	3	89
産業(観光施設、農業振興施設等)	0	14	0	14
まちづくり(道路、公園、下水道施設、港湾施設等)	10	76	1	87
安心(警察施設、消防施設、行刑施設等)	9	15	0	24
庁舎と宿舎(事務庁舎、公務員宿舎等)	41	12	4	57
その他(複合施設等)	7	45	0	52
合計	69	413	45	527

(注1) サービス提供期間中に契約解除又は廃止した事業及び実施方針公表以降に事業を断念しサービスの提供に及んでいない事業は含んでいない。

PFI事業の実施状況

都道府県別実施方針公表件数

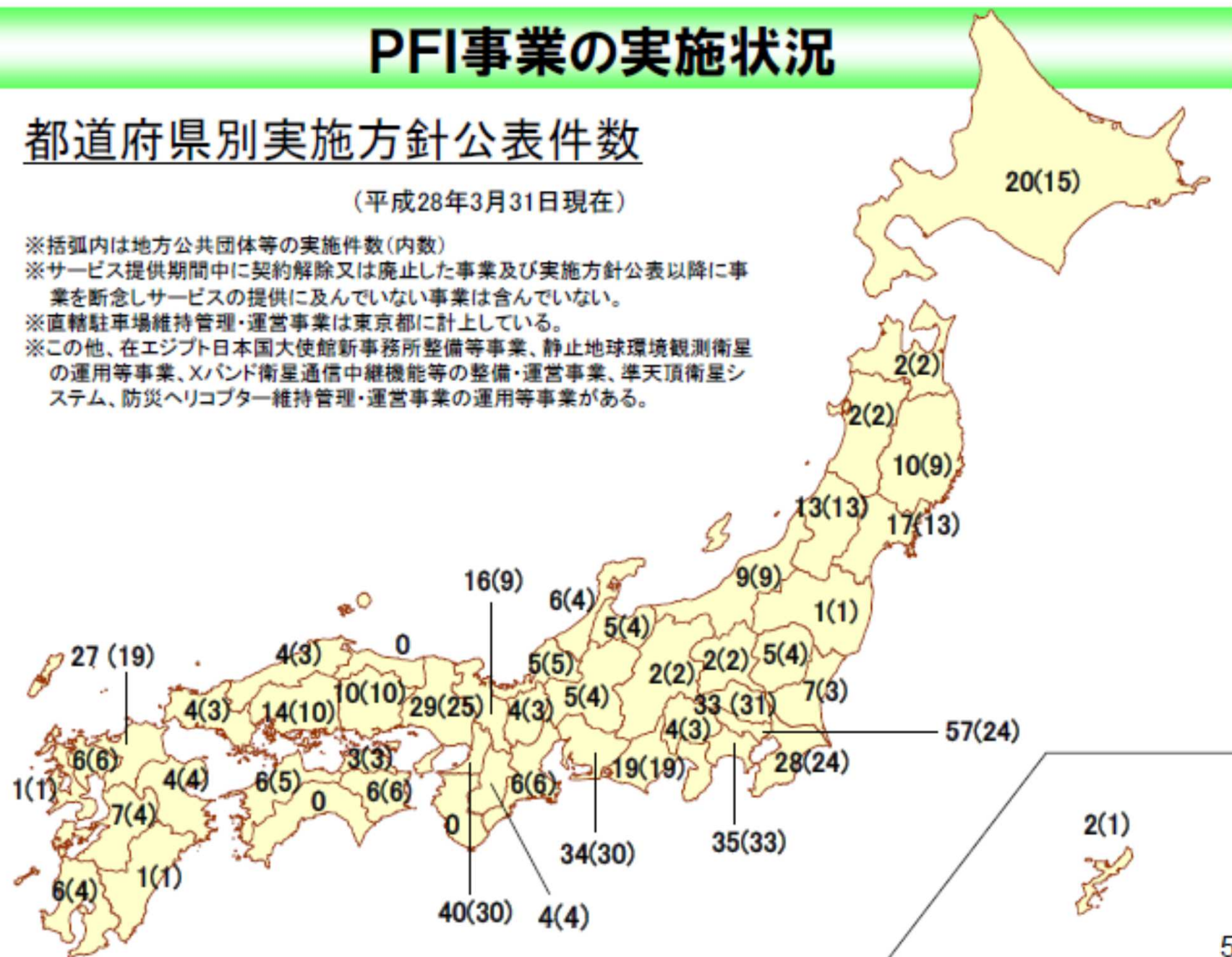
(平成28年3月31日現在)

※括弧内は地方公共団体等の実施件数(内数)

※サービス提供期間中に契約解除又は廃止した事業及び実施方針公表以降に事業を断念しサービスの提供に及んでいない事業は含んでいない。

※直轄駐車場維持管理・運営事業は東京都に計上している。

※この他、在エジプト日本国大使館新事務所整備等事業、静止地球環境観測衛星の運用等事業、Xバンド衛星通信中継機能等の整備・運営事業、準天頂衛星システム、防災ヘリコプター維持管理・運営事業の運用等事業がある。



(d) PFI事業が進んでいない理由(課題)と解決方策

- PFI事業はこの10年間で一つの事業手法として定着しつつあるといえるが、ここ数年間は、事業実施数が伸び悩んでいる状況
- ア PFI事業に対する疑問や懸念
- イ 民間事業者の提案余地の限定化
- ウ 地方公共団体の事務負担等(特に中小規模の地方公共団体)
- エ 多様な民活手法を統合的に運用できる組織の不在

PPP/PFI推進アクションプラン(概要)

改定のポイント

- ・平成25、26年度の実績をフォローアップし、**新たな事業規模目標**を設定
- ・コンセッション事業等の**重点分野**に**文教施設**及び**公営住宅**を追加
- ・**時間軸**を定め、**担当府省**を明確にした**具体的施策**

事業規模目標

21兆円(平成25～34年度の10年間) ← 現行目標は10～12兆円
(コンセッション事業:7兆円、収益型事業:5兆円、公的不動産利活用事業:4兆円、その他の事業:5兆円)

PPP/PFI推進のための施策

(1)コンセッション事業の推進

- コンセッション事業の具体化のため、3年間の集中強化期間の重点分野及び目標の設定
 - ・同事業に発展し得る事業類型を含めた目標設定
 - ・複数施設の運営を一括して事業化する「**バンドリング**」の推進
 - ・コンセッション事業推進の**ディスインセンティブ**となる制度上の問題の解消
- 将来的にコンセッション事業に発展し得る**収益型事業**について、**人口20万人以上の地方公共団体**で実施を目指す

(2)実効ある優先的検討の推進

- 優先的検討規程の策定と的確な運用
 - ・平成28年度末までに、**全ての人口20万人以上の地方公共団体**等において**優先的検討規程**を策定
 - ・実効ある運用のための手引の策定や支援事業の実施
 - ・運用フォローアップと適正化、優良事例の横展開
 - ・上下水道の重点分野における優先的検討の参考となるガイドラインの策定
- 公的不動産利活用事業について、**人口20万人以上の地方公共団体**で**平均2件程度**の実施を目指す

(3)地域のPPP/PFI力の強化

- 地域プラットフォームを通じた案件形成の推進
 - ・平成30年度末までに、人口20万人以上の地方公共団体を中心に全国で**地域プラットフォーム**を**47以上**形成
 - ・地域プラットフォームを活用した**民間提案の仕組み**の検討
 - ・案件形成につながる継続的な運営を前提とした地域プラットフォームの形成支援
 - ・モデル事例等をまとめた運用マニュアルの作成
- PFI推進機構の資金供給機能や案件形成のための**コンサルティング機能**の積極的な活用

コンセッション事業等の重点分野

空港【6件】、水道【6件】、下水道【6件】、道路【1件】(平成26～28年度)
文教施設 【3件】(平成28～30年度)
公営住宅※【6件】(平成28～30年度) ※収益型事業や公的不動産利活用事業も含む。

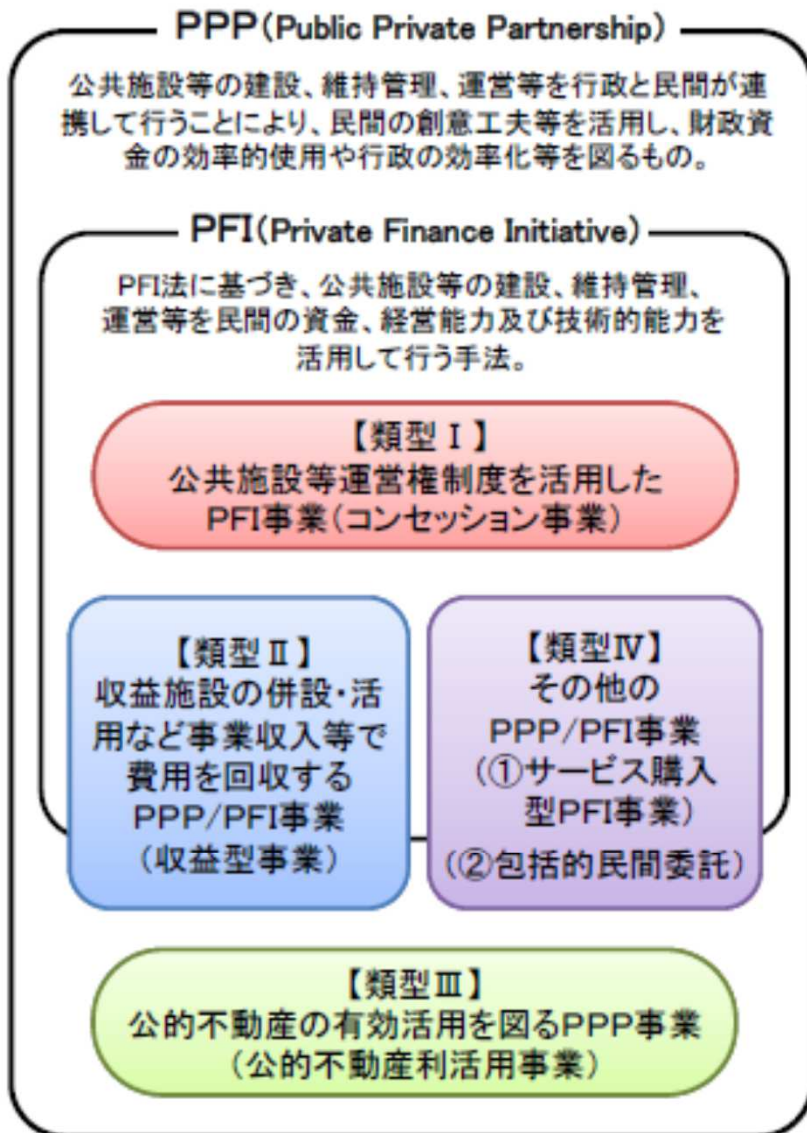
PDCAサイクル

毎年度のフォローアップと事業規模や施策の進捗状況の「見える化」、アクションプランの見直し

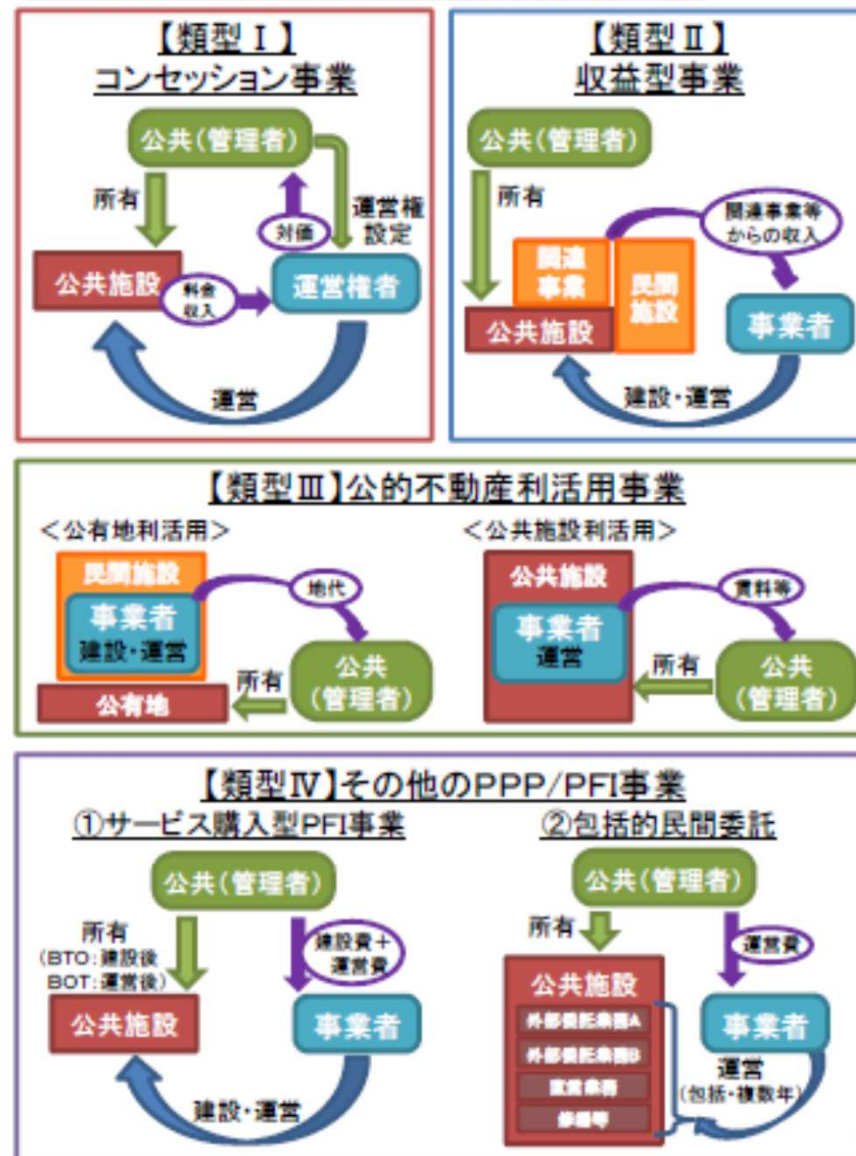
▶▶▶ **新たなビジネス機会の拡大、地域経済好循環の実現、公的負担の抑制** → **経済財政一体改革への貢献**
 2020年度までの基礎的財政収支の黒字化に寄与

PPP/PFI推進アクションプランの各類型

PPP/PFIの概念図



各類型のスキーム図 (※以下は、各類型の一例)

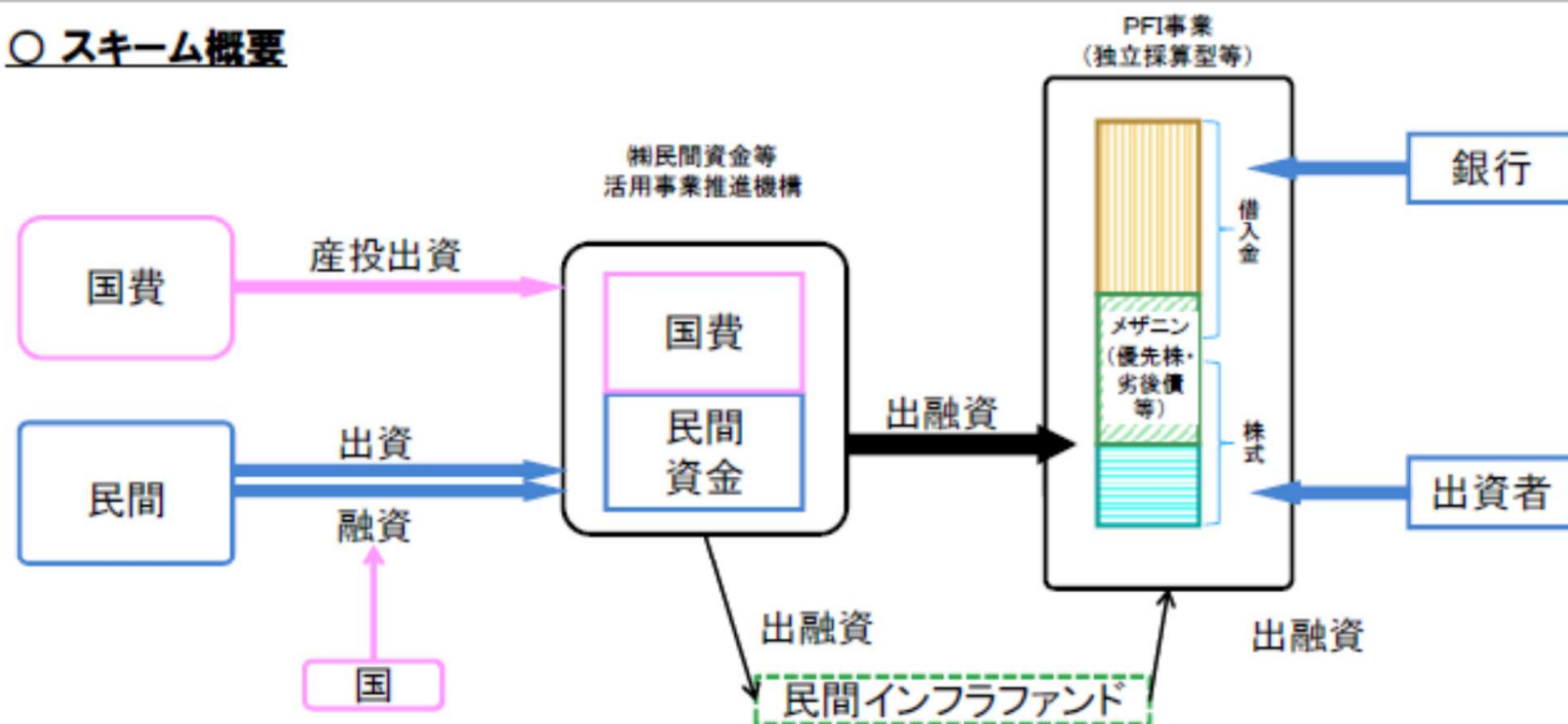


株式会社民間資金等活用事業推進機構

○ 主な業務

- ・ 独立採算型等(コンセッション方式を含む)のPFI事業等に対する出融資(優先株・劣後債の取得等)。
- ・ PFI事業者等に対する専門家の派遣及び助言。

○ スキーム概要



※ 機構への支援委員会の設置や国による監督等により、ガバナンスを確保

※ 機構は15年間(平成40年3月末)を目途に業務を終了

b. 指定管理者制度

(a) 指定管理者制度の概要

指定管理者制度は、地方公共団体が設置する、地方自治法第244条「公の施設」の管理を、地方公共団体が指定する民間事業者などに実施させる制度である。

「公の施設」の管理については、1990年(平成2年)の地方自治法の改正により、「普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるもの」への管理委託が可能となり、それまでは委託対象外とされていた営利法人の第三セクター(地方公共団体が民間とともに出資する株式会社形態の法人)で一定の条件を有するものに対しても、委託が拡大されることとなった。また、利用料金制度(施設の利用者からの利用料金を、直接指定管理者の収入とすることを可能とする制度)も導入され、運営を行う指定管理者が利用促進のための努力をするよう、インセンティブが付与された。

さらに、地方自治法の一部改正が2003年(平成15年)に行われ、民間事業者など(指定管理者)による公の施設の管理運営も可能となった。

(b) 指定管理者制度の実施により期待される効果

- 競争原理の導入による公共支出の削減や、民間事業者などの有するノウハウを活用して、効果的・効率的な運営を実現し、サービス改善に繋げることが期待される。
- 特にスポーツ施設や博物館などの集客施設については、同種の民間事業も数多く行われていることから、民間事業者なども豊富なノウハウを有しており、その活用によるサービス向上が期待できる。

(c) 指定管理者制度導入の状況

1 調査時点

平成27年4月1日現在（前回調査は平成24年4月1日現在）

2 調査対象団体

都道府県、指定都市、市区町村

3 調査結果のポイント

① 指定管理者制度が導入されている施設数は76,788施設

都道府県	6,909施設
指定都市	7,912施設
市区町村	61,967施設
合計	76,788施設

・前回調査（73,476施設）から、3,312施設の増

- ② 約4割の施設で民間企業等（株式会社、NPO 法人、学校法人、医療法人等）が指定管理者に

都道府県	2,397施設（34.6%）
指定都市	3,514施設（44.0%）
市区町村	23,093施設（37.0%）
合計	29,004施設（37.5%）

- ・（ ）内は、各区分の導入施設に占める割合
- ・前回調査（33.2%）から、4.3ポイントの増

③ 指定期間は長期化の傾向「前回の指定期間よりも長い」施設が約2割

3年	17.8%
4年	7.7%
5年	65.3%
合計	90.9%

・「5年」の割合が、前回調査（56.0%）から9.3ポイントの増

④ 公募は、都道府県の約6割、指定都市の約7割、市区町村の約4割で実施

都道府県	63.4%
指定都市	67.8%
市区町村	41.9%
合計	46.5%

・前回調査（43.8%）から2.7ポイントの増

- ⑤ 選定基準は「サービス向上」が最多、次いで「業務遂行能力」「管理経費の節減」

施設のサービス向上に関すること	96.5%
団体の業務遂行能力に関すること	94.3%
施設の管理経費の節減に関すること	93.8%
施設の平等な利用の確保に関すること	91.7%

- 複数回答可
- いずれの項目も前回調査からポイント増

- ⑥ 指定管理者の評価は、約8割の施設で実施

都道府県	100.0%
指定都市	95.5%
市区町村	71.8%
合計	76.8%

- 前回調査（72.5%）から4.3ポイントの増

(d) 指定管理者制度が進んでいない理由(課題)と解決方策

ア 非公募による選定

第一に、指定管理者制度では、公募による選定原則の方式が明記されていないため、指定管理者制度が導入された公の施設の半分以上の施設については非公募方式が採用されている。

正確な数字はわからないが、非公募方式を採用した事例の多くは公の団体を指定しているものとする。非公募の場合、競争原理による委託料の削減やサー

ビス水準の向上が見込まれない懸念があることから、指定管理者制度の事業者選定を公募で行うことを原則とすべきである。

イ 指定管理料の引き下げ

第二に、指定管理者制度は行政処分であり契約でないことから、毎年指定管理料の見直しが行われ、その結果として指定管理料の引き下げが行われる場合が多い。これでは民間事業者の参加インセンティブが停滞することになることから、減額する場合には公募前に明確化して公表を図ることが求められる。

(e) 指定管理者制度推進における留意点

- 指定管理者の業務水準の確保のためには、公共が指定管理者に対し適切な目標設定を行い、これを客観的に正しく評価することを継続することが必要
- 各事業に合わせたPDCAサイクルを確立することが重要
- 戦後の復興期を経た高度成長期に住民の福祉を増進する目的を持って急速に整備された公の施設であるが、地方公共団体の財源不足や、人口減少期を迎えることを鑑み、各公の施設について、今後も継続して整備することが本当に必要なものであるかについて
- て見直しを行うことが必要
- 指定管理者制度の導入を検討する際に、まず、対象となる公の施設そのもののあり方を検討し、不要と判断される施設については廃止する決断を行うことも必要

c. 市場化テスト

(a) 市場化テストの概要

市場化テストは、行政が実施する公共サービスについて、その実施を民間事業者が担うことができるものは民間にという観点から見直し、民間に委ねることも可能と判断される場合には官民競争又は民間競争入札に付することにより、公共サービスの質の向上及び経費縮減を目的とするものである。

2003年(平成15年)12月の総合規制改革会議の「規制改革の推進に関する第3次答申」において、市場化テスト導入についての調査・研究を行うべきとの提言がなされ、その後、2005年度(平成17年度)には、ハローワーク関連、社会保険庁関連、行刑施設関係の3分野について8つのモデル事業が試行された。

このモデル事業の結果を受け、2006年(平成18年)5月には、「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律(公共サービス改革法)」が成立し、本格的に導入されることとなった。

- (b) 市場化テストの実施により期待される効果
- 市場化テストには、「官と民が競争を行う」点に特徴があり、官側も努力して業務の効率化を行うことにより継続して対象業務を実施することも大きな効果である。
- 今まで官のみが行っていた業務に競争原理を導入することにより、業務の効率化が行われることが期待される。

(d) 市場化テストが進んでいない理由(課題)と解決方策

ア 市場化テスト推進部署の未設置

第一に、官民競争入札により落札できなかった場合には当該部署が廃止される恐れがあることなどから、業務の実施部署に自発的に制度を導入するインセンティブが働かないことである。まず、市場化テスト導入推進部門の設立を義務付けて、全ての各省庁や地方自治体の体制を整えることが必要。

イ 官民のサービス範囲の不明瞭性

第二に、官が行うべきサービスと、民間に委ねることが可能なサービスを明確な区分が行われておらず、市場化テストの導入可能な業務が認識されていない。

米国で実施されているように、各省庁や地方自治体に全ての業務の棚卸しの実施を義務付け、どの業務に公共の資源を集中していくかを明確にすることが必要

また、棚卸しにより公共が行うべきでアウトソーシングや市場化テストの対象とならないとされたサービスについては、対象としない明確な理由を開示し、民間事業者や国民に対する説明責任を果たすことが必要。

ウ 市場化テストに関するノウハウ未整備

第三に市場化テストを実施するためのノウハウがまだ多くの地方公共団体内に蓄積されていないことである。地方公共団体を対象とする研修会や情報提供の充実が求められる。