



地方創生に向けた PFI のさらなる利活用
にあたっての課題

2020 年 10 月

公益社団法人 経済同友会

目次

1. はじめに	1
2. PFI の現状と課題認識	2
(1) PFI 事業の広がり地域・分野におけるばらつき	2
(2) PFI 事業に取り組む意義・必要性	3
3. 地方自治体での PFI 事業の拡大に向けた課題	5
(1) 人的資源の不足による「負のスパイラル」	5
(2) 「見える化」の不足と地域企業に対する参入障壁	6
(3) 地方財政制度との不整合	7
(4) コンセッション方式をめぐる課題	8
4. 解決の方向性	8
(1) 人的資源の充実に向けた取り組み	8
(2) 「見える化」の推進と地域企業の参入促進	9
(3) 将来負担の軽減を促す財政制度の改革	10
(4) コンセッション方式などに関する改善策	11
5. おわりに	11
PFI プロジェクト・チーム名簿	13

1. はじめに

- 現在、新型コロナウイルス感染拡大という新たな危機が進行している。世界経済にとっても「類例のない危機」であり、回復は不確実とされて、「大恐慌以来最悪の景気後退」になるとみられている¹。我が国についても、2020年4月～6月期の実質国内総生産（GDP）伸び率は、前期比年率27.8%減と戦後最大の落ち込みとなり、経済活動の制限も長期化することが見込まれることから、経済への影響は深刻さを増すものと考えられる。今後、感染拡大の第2波があれば状況はさらに悪化するとみられ、こうした経済状況の悪化を背景とした税収減は長期化することが予想される。
- 実際に、休業要請に協力した事業者に対する「協力金」等の支出により、地方自治体の財政調整基金の残高は急激に減少している。例えば、東京都では2020年度初時点で9千億円超あった残高の大半が既に取り崩されている。地方自治体の財政余力は急激に失われており、今後、地方財政の逼迫度は加速度的に高まると予想される。
- 他方で、コロナ禍では、公権力を有するパブリックセクターだからこそ担える業務があることも明らかとなり、特に、住民に対する直接的な行政サービスの提供という地方自治体の重要性が改めて確認された。ただし、人員・体制等の逼迫により、危機時には十分な対応が困難であることも課題として浮き彫りになるとともに、自粛要請に見られたように、国と地方自治体の役割分担が問われる局面もあった。
- 新型コロナウイルスに代表されるようなVUCAの時代において、財政に過度に依存せず、地域社会の持続可能性を確立するには、官民や国と地方自治体の間の役割分担を改めて検討する必要がある。
- 近年、アベノミクスによる比較的恵まれた経済環境の下、税収は拡大傾向にあり、地方自治体の財政調整基金の残高も着実に積み上がってきた。そうした中、地方行財政改革に関する論議は下火であったが、コロナ禍により、地方行財政改革は喫緊の課題となっている。
- コロナ禍以前より、地方自治体が従来通りの行政を続けることは不可能であることや、民間手法を用いた公共サービスの効率化や地方行政の生産性向上の必要性が指摘されてきた。また、人口減少や地場産業の衰退によって地域経済が疲弊する中、地域金融機関も厳しい経営環境に直面しており、新たなビジネスモデルを確立する必要に迫られてきた。

¹ 国際通貨基金（IMF）「世界経済見通し（2020年6月改訂）」

- 経済同友会では、こうした認識の下、PPP/PFI²を有力な行財政改革手段の一つと捉え、国・地方自治体を通じた積極的な活用を提言してきた³。そして、昨年、PFI 法施行から 20 年を迎えるにあたり、PFI 部会（現 PFI PT（プロジェクト・チーム））を設置して、地方創生に向けたさらなる利活用に向けた検討を進めてきた。今般のコロナ禍を踏まえ、地方財政改革の観点も踏まえて、PFI のさらなる利活用に向けた課題整理を取りまとめた。

2. PFI の現状と課題認識

（1）PFI 事業の広がり地域・分野におけるばらつき

- 昨年、「民間資金等の活用による公共施設等の設備等の促進に関する法律」（PFI 法）の施行から 20 年の節目を迎えた。これまでに行われた PFI 事業は累計 740 件、事業規模は総額で 6.2 兆円に上っている⁴ものの、依然として未実施の地方自治体も多く、さらなる普及が課題となっている。
- PFI 事業は累計 740 件に達しており、制度を創始した英国を件数では上回っている⁵。PFI の活用によってこの間に生み出された VFM（Value for Money）は、1 兆円以上と推計されている。
- こうした成果を踏まえ、国は、PPP/PFI の推進を重要政策に掲げ、地方自治体が取り組みやすい方策を講じることで、契約期間中の総収入を表す事業規模を 2013 年度～2022 年度の 10 年間で 21 兆円にまで伸長するとの目標を打ち出している⁶。特に、コンセッション方式による事業が様々な分野で進捗していることを踏まえ、水道法改正によって水道事業でのコンセッション方式の導入などを促進している。

² PPP（Public Private Partnership）とは、官民が連携して、これまで行政が提供してきた公共サービスを実施する事業手法の総称。PFI の他、指定管理者制度や公設民営（DBO）などの手法が含まれる。PFI（Private Finance Initiative）とは、民間の資金とノウハウを公共施設的设计・建設・維持管理・運営に活用することで、効率的かつ効果的なサービス提供を図る手法。

³ 経済同友会「地方創生に向けた地域金融機関の機能強化—地域経済のカタリスト・ハブとしての新たな貢献を—」（2015 年 5 月）など

⁴ 内閣府民間資金等活用事業推進室（PPP/PFI 推進室）「PFI 事業の実施状況」（2019 年 9 月）

⁵ 英国の PFI 事業（PF2 を含む）の数は、2018 年 1 月時点で 716 件である。（National Audit Office「PFI and PF2」（2018 年 1 月））

⁶ 「新経済・財政再生計画 改革行程表 2019」（2019 年 12 月 19 日閣議決定）。同計画では、「民間の資金・ノウハウを最大限活用するとともに、公的負担の最小化を図るため、『PPP/PFI 推進アクションプラン』に基づき、多様な PPP/PFI の活用を重点的に推進するとともに、地方公共団体等が PPP/PFI に取り組みやすい方策等を講じる」としている。

- しかし、地方自治体の取り組みには濃淡がある。約 8 割の地方自治体は PFI 事業を実施したことがなく、この傾向は人口 20 万人未満の小規模自治体で特に顕著である。地域差も大きく、多数の実績がある大阪府 (59 事業) や愛知県 (50 事業) などに対して、福島県や和歌山県、宮崎県はいずれも 1 事業に止まっている⁷。
- また、分野別では、インフラ分野で十分に活用されていない。例えば、政府がコンセッション方式の重点分野に挙げている分野のうち、空港は順調に件数・事業総額が増加しているのに対し、上下水道などの実施件数は依然として限定的である⁸。

(2) PFI 事業に取り組む意義・必要性

①PFI 事業の意義

- PFI は、行政が独力で提供する従来型の公共サービスの運営に対して、設計から運営までの一括発注や受注者側の管理能力なども加味する性能発注に基づいて長期間のパッケージで契約することで、民間企業の知恵を活かした付加価値創出や金融機関も加わったマネジメント力の向上、官民のリスク分担の分散化・明確化、行政経費の節減、公共事業と民間収益事業の融合・協働などの利点を生み出している⁹。
- 実際、先進的な事例では、企画・計画段階から運営に至るまで、民間のアイデアを最大限に活用することで、収益施設の併設と長期一括発注による行政経費の分散を組み合わせた経費削減、経営効率や利便性の向上などの効果を上げている。また、公共サービスの民間開放は、受注する企業群に新たなビジネス機会をもたらしている。

②地方自治体における PFI 事業の必要性

- 戦後復興から高度成長期にかけ、急速な人口増加や都市化に対応するため、日本では、各種の公共インフラや施設の整備が行政主導で進められた。ナショナルミニマムの速やかな実現が社会の要請であった当時は、行政が税や補助金、地方債等を活用して建設や均質なサービスの提供を直接実施することは合理的であった。
- しかし、経済・社会が成熟期を迎え、人口減少や少子・高齢化が進む中、

⁷ 内閣府民間資金等活用事業推進室 (PPP/PFI 推進室) 「PFI 事業の実施状況」(2019 年 9 月)

⁸ 会合の中では、一般道路についても、シャドートールなどの方式を用いることで PFI 事業の対象とする余地があるとの指摘もあった。

⁹ 日本政策投資銀行「今後の地域活性化に向けた官民連携の更なる活用のために～PFI 法施行 20 周年を契機とした振り返りと新たなステージへの考察～」(2019 年 12 月) の整理に基づく。

公共サービスに対する要請は高度化・複雑化している。従来型の行政による画一的な提供は機能不全に陥っており、地域や公共サービスの特性に応じた多様性が求められるようになった。

- また、財政状況は危機的水準にまで悪化しているうえ、今後さらに加速する人口減少に伴う税収減を考えると、地方財政は一層厳しさを増していく。
- 加えて、主に高度経済成長期に整備された膨大な社会資本の老朽化は深刻な問題となっており、設備の適切な更新や改修、運営の改善を行わなければ、これまでの公共サービスを維持できなくなる瀬戸際に立たされている。こうした課題に対応する技術系職員は人手不足が顕著であり、地方自治体は難しい状況に置かれている。
- 国は、地方自治体に対して、保有施設の状況把握と財政負担の見通しを整理する「公共施設等総合管理計画」の速やかな策定を促す¹⁰とともに、施設ごとに長寿命化などの対応方針を定める「個別施設計画」の取りまとめを要請¹¹している¹²。併せて、厳しい財政制約下で老朽化対策を進める上では、PPP/PFI 手法の活用が重要と位置づけ、従来型手法に優先して PPP/PFI 手法の導入の適否を検討するよう求めている¹³。
- 一方、近年、甚大な被害を広域にもたらす大規模な自然災害が頻発しており、経済活動や行政サービスの継続性の観点から防災インフラの重要性が高まっている。元々、国土条件が厳しい日本では、他国と比較してインフラ整備に要する費用が増大する傾向があるにもかかわらず、これら施設について PFI 手法が十分に活用されているとは言い難い。
- 道路をはじめとする各種インフラの維持管理・更新には、年間 6 兆円余りの費用が投じられている。一部の地方自治体は、指定管理者制度などによる長期包括維持管理に取り組んでいるものの、制度上の制約により短期間に止まっている。PFI 手法の場合、20 年を超える長期契約も可能となるため、工事実施時期の平準化などを通じた費用削減が期待できる。
- また、地方自治体では困難な事業・施設の集約化・広域化についても、中心となる地方自治体が PFI 事業を担う官民協働事業体を組成し、周辺の地方自治体から事業の委託を受けるといった対応によって、段階的に集約化・広域化が進むといった効果も考えられる。

¹⁰ 「公共施設等の総合的かつ計画的な管理の推進について」（2014 年 4 月）

¹¹ 「インフラ老朽化対策の今後の取組について」（2017 年 3 月）

¹² 住民への周知や分かりやすさなどの面で課題はあるものの、すでに全都道府県・政令指定都市、99.8%の市区町村が公共施設等総合管理計画を策定している（総務省「公共施設等総合管理計画策定取組状況等に関する調査」（2019 年 3 月 31 日））。

¹³ 「多様な PPP/PFI 手法導入を優先的に検討するための指針」（2015 年 12 月）

③PFI 手法の活用が地域経済にもたらす効果

- 地域経済に目を転じると、人口減少や東京一極集中などを背景として、事業機会の減少が続いている。こうした中、これまで地方自治体が直接実施していた公共サービスを民間企業のノウハウ等を活用していく PPP/PFI の推進は、新たなビジネス機会を企業や金融機関にもたらす。
- 特に、継続的な収益の確保につながる長期間の契約とすることで民間企業は中長期的な視点で人材育成を図ることが可能となるうえ、総額 6 兆円に及ぶ維持管理・更新費用は魅力的な市場規模であるため、地域経済の好循環にも寄与するものと期待されている。
- また、デジタル化の進展や訪日外国人観光客の増加などの社会・経済情勢の変化を鑑みれば、民間企業の視点を公共サービスに取り込んでいくことで、住民ニーズに適切に対応することが可能になると考えられる。

3. 地方自治体での PFI 事業の拡大に向けた課題

- 様々な効果が期待されるにもかかわらず、地方自治体への PFI 事業の拡大が限定的なものにとどまっている背景には、以下の課題があると考えられる。

(1) 人的資源の不足による「負のスパイラル」

- 現状では、ある施設の更新に際して、従来型手法と PFI 手法のいずれを採用するかは、首長のリーダーシップに拠るところが大きい。首長が制度設計や有効性を十分に理解し、「腹落ち感」を持って職員や議会、住民に自ら働きかけていく必要があるが、こうしたリーダーシップを発揮する首長は限られている。
- また、特に小規模の地方自治体を中心として、組織内で PFI 事業の経験や知識を有する職員が限られている上、現場における技術系職員の不足や高齢化もあり、PFI 手法の検討やそれに伴う事務負担に対応することが難しい状況にある。また、PFI 事業に取り組んだ経験のある職員であっても、法令などの改正によって柔軟な運用も可能となりつつある現状を十分認識しないまま、先行事例に基づく限定的な検討に止まっている例も多い。
- 本来であれば、地方議会が公共サービスの持続可能性や財政健全化の観点から改善を促していくべきではあるが、議会側も PFI 事業に関する理解が不足しているために、長期的視点に基づく議論は行われていない。

- これらの事情が相まって、実施事例が限られてしまい、地方自治体内部での経験・ノウハウの蓄積や成功事例の共有が進んでいない。その結果として、PFI手法の活用を積極的に進める機運が組織内に醸成されず、ますますPFI事業への挑戦が進まないという「負のスパイラル」に陥っている¹⁴。
- 国は、PFI手法に知見を有する人材を紹介・派遣する取り組み¹⁵を実施しているが、一部の意欲ある地方自治体を除けば、十分に活用されているとは言い難い状況にある。

(2) 「見える化」の不足と地域企業に対する参入障壁

- 理解不足や誤解に基づくものも含め、地方議会や地域住民の間にPFI手法に対する根強い不安感が存在する。その一因として、公共施設の収支状況や今後の見通し、他地域におけるPFI事業の成果に関する「見える化」の不足が挙げられる。
- 各省庁などの事例紹介では、多くが事業の概要説明や定性的評価にとどまっている。本来は、それぞれの地方自治体の公共施設等総合管理計画などに基づいて、従来型手法による整備で見込まれた費用と比較した行政経費の節減効果や利用状況の変化などを用いた説明が求められるが、こうした定量的な成果への言及は限られている。
- また、国土交通省や内閣府を中心に、国は、PFI事業に取り組む意志のある地方自治体を対象とした様々な支援策を設けている一方で、その前段階にあたる判断材料の収集を支援する制度が乏しいことも、PFI手法の採用で期待されるメリットの明示を難しくしている。
- こうしたPFI事業を取り巻く「見える化」の不足は、地域企業の間にも参画を躊躇する、ひいては不信感を抱く要因となっている。長期間に及ぶ包括的な契約であるがゆえに不確定要素も多く、需要変動やインフレに伴う諸費用の増大などのリスクについて、公共部門と民間部門の責任範囲が客観的指標に基づいて明確に定められていなければ参画は難しい。近年、地域の中小企業の参画が増えているものの、これまで実施されたPFI事業の多くは首都圏を中心とした大手企業によって受注されている¹⁶。その背景として、地域の中小企業には不確定なリスクに耐え

¹⁴ 本部会でのヒアリングでは、優先的検討が要請されているにもかかわらず、PFI手法の採用を十分に検討していない地方自治体も多いとの指摘もあった。

¹⁵ 内閣府では「PPP/PFI 専門家派遣」として、地方自治体を支援するため、専門的知見、ノウハウ、経験をもつ専門家を派遣する制度を提供しており、専門家の派遣に要する費用は原則として内閣府が全額負担している。

¹⁶ 地域が主体となったPPP/PFIの推進を一層進めることを目的に、国土交通省と内閣府は産官

うる財務上の余力が十分でないためとの指摘もある。

- そのため、行政が PFI 手法を採用する事業を選定する構想段階において、当該事業への参画を企図する企業の有無を精査する必要があるとともに、そうした企業が公募に応じる前に十分なリスクの検討ができるよう、責任範囲を明確化する努力が求められる。
- また、選定段階では、落選理由が不明確な場合が多い上、1 次段階での落選であっても最終結果の確定まで理由が開示されないなど、民間企業がノウハウの蓄積や改善を図ることが難しい状況にある。
- その他、小さな案件であったとしても、提出を求められる資料に大きな違いはないため、地域企業の活躍が期待される小規模の PFI 事業では、事業規模に比して事務に要する負担が多くなる結果、ビジネスとしての魅力が乏しくなることも参画をためらわせる要因となっている。

(3) 地方財政制度との不整合

- 国は、地方自治体に PFI 手法の活用を促しているが、各種の地方財政制度は必ずしもその方針と整合していない。地方自治体による公共施設の整備などにあたり、国は国庫支出金を交付するとともに、必要に応じて後年度の地方交付税措置を地方負担分に組み込むなど、地方自治体の財政負担を軽減する施策を講じることがある。その結果、PFI 手法によって費用軽減を図るインセンティブが地方自治体から失われている。
- また、現在の金融情勢の下で金利が低く抑えられており、地方自治体の地方債による資金調達も容易であることも、PFI 手法の採用よりも従来型手法での更新・維持補修へと地方自治体に向かわせる一因となっている¹⁷。
- しかし、国・地方を通じた財政状況の悪化を鑑みれば、今後も低金利での地方債発行が可能な情勢が続くとは限らず、公共施設に関する国庫支出金の見通しも不透明である。そうした中で公共サービスの持続可能性を考えれば、地方自治体には、長期的展望に基づいて官民で金利リスクを分散する視点も求められるが、地方財政制度はライフサイクルを見据えた費用負担への意識が高まりにくい単年度主義のままである。

学金からなる地域プラットフォームと協定を締結し、その活動を支援しているが、その締結先は限定的であり、かつ地域によって濃淡がある。

¹⁷ とりわけ「過疎対策事業債」は一般の地方債と比較してさらに低利となっている。

(4) コンセッション方式をめぐる課題

- 現在のコンセッション方式では、運営権に基づく運営事業から「建設」および「改修」が除外されているため、施設整備の段階から運営までを見据えた一気通貫の受託が困難となっている¹⁸。
- また、空港などの大規模事業が対象となるコンセッション方式では、経験やノウハウを豊富に蓄積した大企業を中心となるものの、選定に際しては地域経済との共生が重要視される。そのため、必ずしも事業実施の必要性に拠らない企業構成となる場合があり、本来実現すべき収益性や効率的なマネジメントが追及されていないとの指摘も見られる。
- 他方、より小規模な公共施設などの民営化である「スモール・コンセッション」を推進する観点からは、ノウハウの共有に資する地域企業の巻き込みを積極的に図っていくべきとの指摘もある。

4. 解決の方向性

- これらの課題に対して、地方創生に向けて一層の PFI 事業の拡大を図る観点から、以下の方向性に沿って対応を進めていく必要がある。

(1) 人的資源の充実に向けた取り組み

- 首長や地方議会議員の PFI 手法に対する理解度の向上が不可欠である。地方自治体の意思決定における首長、議会の重要性を考えれば、彼らが納得感を持って PFI 事業の導入に取り組むことが求められる。
- これまでにも、内閣府や国土交通省、日本政策投資銀行などにより地方自治体の職員等を対象とした各種勉強会・セミナーなどが頻繁に開催されているものの、首長や議員を対象としたものは限られている¹⁹。そのため、全国知事会をはじめとする地方 6 団体と連携し、対象を首長や地方議会議員にも拡大していく必要がある²⁰。
- 同時に、地方自治体が保有する公共施設の種類や行政サービスの広がりを考えれば、行政内部からボトムアップで PFI 手法の採用が提案される環境を整えていくことも重要であり、地方自治体職員の能力開発やノウ

¹⁸ ただし、この点については、指定管理者制度などの他の制度を組み合わせることで対応するなどの実務上の工夫も広がっており、必ずしも重大な障害ではないとの見解もあった。

¹⁹ 国土交通省では内閣府と共同して、同様の問題意識から「PPP/PFI 推進首長会議」を 2016 年度から開催しており、首長間での意見交換等の場を提供している。

²⁰ 全国市長会などが設立した公益財団法人全国市町村研修財団が運営する全国市町村国際文化研修所 (JIAM) では、首長や議員を対象とするセミナーも開催されており、こうしたセミナーが全く行われていないわけではない。

ハウ共有を加速していく必要がある。そのため、例えば、英国の ChPP (Chartered Project Professional : 公認プロジェクト専門家) 資格などを参考に「PFI マスター」(仮称) といった資格認定制度を設けて、カリキュラムに基づいた研修機会を広く提供していくことも考えられる。

- また、PFI 事業の実務には、金融機関での経験が活かされるものも多い。地域金融機関の人材にも広く門戸を開き、研鑽の機会を設けるとともに、各地方自治体がそうした経験者を積極的に採用することで、官民双方に PFI 事業を推進する人材の蓄積を図ることも考えられる。但し、種々の業務によって地方自治体の人的資源が逼迫している現状を踏まえ、国や民間企業が案件組成の提案やアドバイザー支援を行う仕組みも検討すべきであろう。

(2) 「見える化」の推進と地域企業の参入促進

- 住民の生活に密接に関連する公共施設を中心として、それぞれの地方自治体が自らを取り巻く課題を分かりやすく開示し、PFI 手法の採用がもたらすメリットを「見える化」する取り組みが必要である。その際には、近隣や同規模の地方自治体との比較可能な形での開示が重要である。
- 例えば、現在策定が進められている個別施設管理計画を踏まえた同様の施設との管理費用の比較など、個別の地方自治体では実施することが困難な「見える化」の作業を国主導で進めていくことが考えられる。特に、アクションプランでも国が重点課題に挙げている水道事業については、将来の料金収入の推移や管路・浄水施設などの更新に要する費用などを全国一律の基準で精査する「全国一斉実態調査デューディリジェンス」(仮称) を実施するなどの取り組みを進めるべきである。
- 併せて、全国の PFI 事業について VFM の数値や目標値、官民でのリスク分担の取り決め、選出・落選理由などの詳細に関する情報を閲覧できる体制を整えることにより、PFI 事業に関心を持つ首長や地方自治体職員、民間事業者が先行事例に基づいて検討を速やかに始められる事務負担軽減の取り組みも重要である。
- なお、地域企業の参画の促進にあたっては、こうした「見える化」の取り組みとともに、PFI に限らず幅広く PPP 全般を対象として廃校活用などの事業を組成することで、「習うより慣れよ」の発想で初めの一步を踏み出すことも必要となる。PPP/PFI では、官民に限らず、民間同士の連携も重要であることから、地域の経済活動の中核を担っている地方金融機関には、資金の出し手であることに加え、地域企業とのネットワークを活用して案件組成に向けたコーディネーターの役割を果たすこと

が期待される。

- その他、応募した全ての民間事業者に対して一律に申請書類を提出させるのではなく、1次段階で選ばれた民間事業者に限定して資料提出を求めるなど、民間事業者の事務負担を削減する配慮も求められる。
- また、地域内での経済の好循環を図るとの観点からは、軌道に乗ったPFI事業のSPCの株式を売却し、その売却資金をもって次のPFI事業への再投資や他地域への横展開を図る広域的再投資に挑戦していくことも重要である。すなわち、PPP/PFI案件のセカンダリー・マーケットの形成・拡大が求められる。地方自治体の公共施設や行政サービスを対象とするPFI事業の場合、当然、その事業は地域社会の維持に不可欠なものである。そのため、住民が中心となったファンドを組成²¹して、当該ファンドがSPCの運営を監督するといったことも考えられる²²。最近ではクラウドファンディングによる資金調達も各方面で生まれており、住民参加と資金調達の両立を図る手段としても期待される。このような住民の関わり方は、共助社会の定着の観点からも有意義である。

(3) 将来負担の軽減を促す財政制度の改革

- 地方財政制度全般を、中長期の視点で地方自治体が財政運営に取り組むことを促すように改革していく必要がある。PPP/PFIの実施に関わらず、国・地方全体を通じて将来の財政負担の軽減を図る視点が重要であり、高補助率の国庫支出金の交付や後年度の地方交付税措置などは極力控え、それぞれの地方自治体の主体的な意思決定に政策選択を委ねていくことが望ましい。
- 公共施設の整備・更新に際しては、建設に要する費用に加えて、将来の維持・補修も含むランニングコスト全体を見据えたライフサイクルでの費用対効果や財源措置を検討する必要がある²³。そのため、地方自治体の財政運営を単年度主義から中長期視点へと転換していくべきであり、こうした観点からの地方交付税制度や国庫支出金の見直しが求められる。
- 地方自治体におけるPFI事業の拡大という観点からは、地方創生交付金の対象を、導入可能性調査費やアドバイザー経費といった事業計画段

²¹ 投資信託法の対象とするなど、積極的な組成を促す措置を講じることも考えられる。

²² このとき、住民は、有権者であると同時に投資家の立場からも公共施設や行政サービスの運営に関わることとなるため、地方自治の課題であった住民の行政参加という効果も期待できる。

²³ PFI方式では、要求水準に著しく満たない管理運営が行われた場合に地方自治体が対価の支払いを取りやめることも法的には可能であるのに対し、地方債によって資金調達を行った場合はこうした規律を働かせにくく、将来世代の負担増を招くとの委員からの指摘もあった。

階に限らず、前記の人材育成や「見える化」などに拡充していくことも考えられる。

(4) コンセッション方式などに関する改善策

- コンセッション方式については、まず、運営権に基づく運営事業に「建設」および「修繕」を加え、施設整備の段階から運営までを見据えた一貫通貫の受託が可能な制度とすべきである。また、包括委託制度については、通常の維持管理業務にとどまらず、修繕計画の策定・実施も含めるなど、参画する民間事業者の経営合理性に即した改善を図る必要がある²⁴。
- 一方、地方創生の観点からは、小規模案件を中心に、地域企業の参画を拡大していくことも必要である。空港をはじめとする事業規模が大きな案件は実績やノウハウが豊富な大企業を中心に合理性に沿った選定が不可欠であるが、いわゆる「スモール・コンセッション」などの小さな事業については、地域密着の強みを有する中小企業を中心に産業育成も考慮した選定を行い、大企業はアドバイザー的立場で参画することが望ましい。それぞれの強みを活かしたシナジー効果を発揮することで、地域課題の解決と安定的な担い手の育成が期待される。

5. おわりに

- 新型コロナウイルス感染拡大によるさまざまな影響は、短期での収束が困難と見られており、地方財政への影響も長期化するだろう。コロナ禍で顕在化した様々な課題への対応を進めつつ、頻発する自然災害にも備える必要に迫られており、今、地方自治体のレジリエンスが問われている。
- こうした状況において、それぞれが自らの課題に応じた効果的な政策を実施するには、行財政改革に取り組み、十分な政策立案能力と財政力を有する自立した地方自治体となることが求められる。その有力な手法の一つとして、PFIの意義はますます高まっている。
- PFI法が議員立法により制定されてから20年が経過し、様々な事業が進められているが、PPP/PFIが広く社会全般に定着したとは言い難い。そもそもPPP/PFIは多義的な概念であり、英国と日本では、制度設計

²⁴ 包括委託制度では「性能発注」を基本とし、民間事業者の自由裁量に任せることが基本的な考え方であるものの、実際には仕様発注に近い事例も存在し、十分な自由裁量が発揮されていないとの声もある。

も異なっていることを考えれば、日本独自の新たな公共サービスの提供方法として再定義すべき時期を迎えているのではないか。我々は、これまで PPP/PFI として整理されてきた PFI や指定管理、公設民営などを「公民協創型公共事業」（仮称）と捉え、その普及に努めていく。

- 当然のことだが、こうした公民協創自体は、あくまでも行政サービスや公共施設の運営をより効率的・効果的に進める行財政改革の一手法に過ぎない。しかし、その実施を通じて、それぞれの地方自治体が既存の制度や枠組みに囚われることなく、自ら目標や課題を設定するとともに、解決に向けた能力を身に付け、主体的に取り組んでいく姿勢を身に付けることは、今後の地方自治の未来にとって極めて重要である。
- 同時に、経済活動の担い手である民間企業と金融機関がそれぞれの強みを活かし、国や地方自治体と連携しながら、社会課題の解決と新たな事業機会の創出に努めることは、人口減少の中で投資機会の減少が危惧される日本経済の再生を図る第一歩となる。
- こうした考えのもと、本会では、コロナ禍の今、全国各地の経済同友会とも協力を図り、個別事業の創出も見据えて、地方自治体と地域企業、地方金融機関との対話を進めていく。本報告書で整理した課題の解決を図るとともに、地域における官民連携を促進するために、自ら積極的に行動する覚悟である。

以上

2020年10月

PFI プロジェクト・チーム

(敬称略)

委員長

橋本 圭一郎 (経済同友会 副代表幹事・専務理事)
地下 誠二 (日本政策投資銀行 取締役副社長)

委員

有田 礼二 (東京海上日動火災保険 エグゼクティブ・アドバイザー)
梶川 融 (太陽有限責任監査法人 代表社員 会長)
杉元 宣文 (日本政策投資銀行 取締役常務執行役員)
中野 晴啓 (セゾン投信 取締役会長CEO)
錦織 雄一 (オリックス銀行 取締役執行役員社長)
望月 淳 (浜銀ファイナンス 取締役会長)
山梨 広一 (イオン 顧問)
横尾 隆義 (マイナビ地域創生 取締役社長)

以上10名

事務局

篠塚 肇 (経済同友会 執行役)
藤井 大樹 (経済同友会 総務部 グループ・マネジャー)
三浦 雅央 (経済同友会 政策調査部 マネジャー)