

論文 / 著書情報
Article / Book Information

題目(和文)	Public-Private Partnership/Private Finance Initiative事業に関する政策形成のための情報と知識のマネジメントに関する研究
Title(English)	A study on the Management of Information and Knowledge Required for the Formulation of Policies Related to Public-Private Partnership/Private Finance Initiative (PPP/PFI) Projects
著者(和文)	三輪篤生
Author(English)	Atsuo Miwa
出典(和文)	学位:博士(学術), 学位授与機関:東京工業大学, 報告番号:甲第12008号, 授与年月日:2021年3月26日, 学位の種別:課程博士, 審査員:出口 弘,猪原 健弘,村山 武彦,池上 雅子,錦澤 滋雄
Citation(English)	Degree:Doctor (Academic), Conferring organization: Tokyo Institute of Technology, Report number:甲第12008号, Conferred date:2021/3/26, Degree Type:Course doctor, Examiner:,,,,
学位種別(和文)	博士論文
Type(English)	Doctoral Thesis

Public-Private Partnership/Private Finance
Initiative

事業に関する政策形成のための
情報と知識のマネジメントに関する研究

三輪 篤生

東京工業大学
大学院社会理工学研究科価値システム専攻
博士（学術）学位請求論文

目 次

第 1 章 研究の背景	1
1-1 はじめに	1
1-2 研究の目的	2
1-3 論文の構成	3
第 2 章 PPP/PFI の特徴	5
2-1 PPP/PFI の概念と位置付け	5
2-2 PPP/PFI を先導したイギリスの現況と課題、欧米の状況	6
2-3 PPP/PFI に関する先行研究	7
2-4 PPP/PFI に関する制度の変遷	9
2-5 観測対象としての PFI の長所	10
2-6 PFI の事業形態	11
2-7 制度が保証する手続きの透明性	14
2-8 我が国の税制が PFI 事業の形態に与える影響	17
2-9 PPP/PFI のプロジェクトマネジメント	18
2-10 特別目的会社（Special Purpose Company：SPC）設置の意味	18
2-11 個別事業を評価のための指標が存在する PFI 事業	18
2-12 PFI 事業の集合体として扱う場合の客観的評価	19
2-13 PFI 事業制度と各種情報の普及	19

2-14	PPP 事業の定量的把握の難しさと現状における選択可能な事業量把握の方法	20
2-15	JSNA で把握する社会資本投資額の現状	23
第3章	PPP/PFI 事業の計測に必要な手法の提案	25
3-1	事業費の定量的把握のための手段	25
3-2	JSNA 上の PFI 事業費の扱い	25
3-3	JSNA への PFI 事業の計上に係る課題	26
3-4	JSNA への PFI 事業計上の課題克服に向けた検討	27
3-5	JSNA と企業会計（SPC 財務諸表）の接合の提案	28
3-5-1	JSNA と財務諸表の接合に必要な調整	32
3-5-2	SPC 財務諸表と JSNA 勘定との対応関係	32
3-5-3	財務諸表を利用したモデル的試算－JSNA 勘定への組み換え	34
3-5-4	マクロ会計への接合のメリット	39
3-6	JSNA における無形資産の JSNA 上の扱い	41
3-7	公共施設等運営権により発生した無形資産の扱い	42
3-8	本章の結論	42
第4章	マクロ経済政策に対応するための課題とその対応策の提案	
	－根拠データに基づく評価のための手法の提案－	44
4-1	マクロ経済政策の観点から PPP/PFI 事業に求められる事項	44
4-2	プログラムの評価に必要な指標の不足	44
4-3	政策としての定量的な評価が不十分な PPP/PFI	46
4-4	政策としての定量的評価に必要な事項	46
4-4-1	PFI 事業単体の評価における指標	47
4-4-2	PFI 政策の評価における指標	47
4-5	JSNA におけるストック推計値に係る改善	50
4-6	本章の結論	52
第5章	プロジェクト管理からプログラム管理へ	
	－提案を実現するためのプログラム管理の枠組みの構築とその評価－	53
5-1	事業制度に組み込まれたプロジェクト管理	53
5-2	実施方針、特定事業の選定、民間事業者向け募集要項の各段階での文書作成の意義	

	・ ・ ・ ・ ・	53
5-3 事業プロセスが価値を生む	・ ・ ・ ・ ・	53
5-4 国における PFI 事業の PDCA サイクルとその効果	・ ・ ・ ・ ・	54
5-5 プロジェクトマネジメントの透明性と客観性	・ ・ ・ ・ ・	55
5-6 本章の結論 ープロジェクトマネジメントからプログラママネジメントへー	・ ・ ・ ・ ・	56
第 6 章 結論及び今後の課題と展望	・ ・ ・ ・ ・	60
6-1 研究成果		
ープログラム・マネジントとしての政策目標の設定と管理ー	・ ・ ・ ・ ・	60
6-2 各種政府方針間に見るプログラママネジメント上の問題点	・ ・ ・ ・ ・	61
6-3 今後の課題と展望	・ ・ ・ ・ ・	61
参考文献	・ ・ ・ ・ ・	63
付録 A PFI 事業に関する制度上の管理体系	・ ・ ・ ・ ・	66
付録 B PFI 事業に対する発注者側から見た課題	・ ・ ・ ・ ・	73
付録 C マイクロ PFI の薦め	・ ・ ・ ・ ・	80
付録 D PPP/PFI に対する政府の方針の変遷	・ ・ ・ ・ ・	81

第 1 章 研究の背景

1-1 はじめに

Public-Private Partnership (PPP) / Private Finance Initiative (PFI) 事業は、政府のマクロ経済政策の指針である「経済財政運営と改革の基本方針」(いわゆる「骨太の方針」)や「日本再興戦略」において、社会資本整備・運用、経済の活性化を効果的・効率的に行うため重要な政策手段と位置付けられている。よって、PPP/PFI 事業がマクロ経済へいかなる影響を与えるかを継続的かつ定量的に測定し、その効果を把握し、評価することが必要となる。

本研究でいう「マネジメント」とは、「プロジェクト&プログラムマネジメント」(P2M)におけるマネジメントの概念を踏襲するものである。同概念と手法は「1998 年から 3 年の間に、旧通商産業省（経済産業省）委託の調査研究・開発事業として財団法人エンジニアリング振興協会に設置された「プロジェクトマネジメント導入開発委員会」により開発されたとされている[1]。

我が国における PPP/PFI 政策(全体、プログラムに相当)において、対象となる分野で推進される PPP/PFI 事業（個別、プロジェクトに相当）が効果を発揮し、「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」[2]という政策目的を達成するためには、どのように個別事業のプロジェクトが管理され、そのプロジェクトの集合体である政策プログラムをどのようにマネジメントしていくべきかという問題意識の下、研究を行った。

その結果、1999 年以降、「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」（以下、「PFI 法」という。）が施行され、PFI 法に基づく制度が整備されている PFI 事業単体については、個別プロジェクト単体を管理及び評価する手法が具体的に整備され、機能していることが分かった。他方で政策というプログラム単位で見た場合には、各プロジェクトの実績を収集し、集計する仕組みが存在せず、観測するためのデータが欠損しており、定量的にプログラムを制御すること、いわゆる証拠に基づく政策形成 (Evidence Based Policy Making) が困難であることが判明した。

PPP/PFI 政策の効果を把握し、評価を行うには、第 4 章で示した国民経済計算に代表される公会計の「知識」を用いて同事業費の支出の内容を網羅的に把握し、事業に投じられる財、事業に要した経費、事業から得られた収入等の「情報」を網羅的かつ定量的に計測していかなければならない。

ただし、PFI を含む PPP 事業全体を規定する法令やガイドラインは、現状では存在せず、

PFI 事業を除くと事業実施方針なども必ずしも公表されておらず、政府などによる統計調査も実施されてはいない。このため、PPP 事業の正確な事業内容、事業数、事業規模、事業収入・支出、事業費の内訳・構成などの情報を網羅的に把握することが難しく、公的な統計調査からデータを収集するのは難しい状況にある。

本研究では、我が国の PFI 事業の根拠法である「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」（民間資金等活用事業法、以下「PFI 法」という。）及び PFI 法に規定で手続きを具体化した各種ガイドラインに沿って制度の特性を把握し、事業の種類、既存の公表データなどを把握した。その結果、政策としての側面から、PFI が有する優れた特性を評価しつつ、基礎的データの欠落が政策の形成及び運営の支障となることを指摘するとともに、契約に際して特別目的会社（Special Purpose Companies: SPCs）の設立前提とした記述が見られ、実際に大半のプロジェクトにおいて SPCs が設立されていることに着目し、事業量を定量的に把握するための手法を提案している。

PPP/PFI プロジェクトのナレッジマネジメントのフレームワークとして、プロジェクト&プログラムマネジメント（P2M）を用いて、利用可能なデータに基づいた分析・検証手法と知識管理を提案する。さらに、PPP/PFI プロジェクトのマクロ経済政策の管理に関する研究を行っている。本研究で提案する政策評価のためのデータ収集・管理手法は、PPP/PFI に適用したが、より一般的なプロジェクトベースの政策評価にも適用可能である。

1-2 研究の目的

政府の基本方針のなかで、PPP/PFI 事業の推進については、重要な位置付けがなされる一方、政府が目指す EBPM（Evidence Based Policies Making）の基礎となる、我が国の国民経済計算（Japan's System of National Account: JSNA）を始め、他の統計調査を見ている、どのように反映されているかは、概念的にしか説明できない。

2011 年度の PFI 法改正で、公共施設等運営権（我が国におけるコンセッション（Concession））が導入され、2014 年度に仙台空港を皮切りとして、2016 年度には関西国際空港・大阪国際空港についても、コンセッション方式による PFI 事業が開始された。この公共施設等運営権は、新たに創出された無形の固定資産であり、今後、この無形資産をいかに扱うか、他のインフラ分野への同方式の波及を含め、その動向は注視に値する。

本研究は、政策上の扱いを背景として、PPP/PFI 事業の進展を JSNA に的確に反映されるよう、体系との関係を整理し、国の基幹統計である JSNA において、それをどのように把握し、また反映せるのか。企業会計との接合性を考慮しつつ、検証することで政策の効果的企画・運用に反映出来るようにする道程を示した。

PPP/PFI（Public-Private Partnership/Private Finance Initiative）プロジェクトは、

日本のマクロ経済政策の指針である「経済財政運営と改革の基本方針」や「日本再興戦略」の中で重要な政策決定ツールとして認識されている。本研究では、PPP/PFI プロジェクトの知識マネジメントの枠組みとして、プロジェクト・プログラムマネジメントを活用し、プロジェクト管理や効果測定に必要なデータ収集・管理手法を提案し、分析・検証手法を検討した。

1-3 論文の構成

図 1 に論文の構成を示す。

第 1 章では、研究の目的、方法及び構成について示す。

第 2 章では、PPP/PFI の特徴として、PFI を含む PPP の概念について示す。PPP と PFI やその他の事業がどのような関係にあるかを示しつつ、イギリスにおける PFI の手法開発から現況までの変遷を示しつつ、先行研究における指摘をもとに、事業制度や事業形態を示しつつ、内閣府民間資金等活用事業推進室が公表している事業件数と各年度の契約額の合計額から、その規模感を明らかにする一方、内閣府民間資金等活用事業推進室が公表している契約額に基づく集計値が他の統計と比較検証が難しいことを示しつつ、当該事業が全体としてマクロ経済において、どの程度の水準（金額）となるかを明らかにする。

第 3 章では、PPP/PFI 事業の事業量の計測方法を提案する。PPP/PFI 事業の事業量は、その事業量を他の公的統計と比較できるような形態で収集し、区分して取り扱う信頼できる公的統計は存在していない。そのため、全体像を把握するのは難しい。本章ではそれを把握するための手法として、PFI 事業において特別目的の財務諸表を用いて計測することを試み、それが可能なことを示す。

第 4 章では、PPP/PFI 事業について、マクロ経済政策に対応するための課題と対応策について、証拠に基づく政策の観点から必要な施策について検証し、対応策を示す。

第 5 章は、PFI/PPP の個別事業に関するプロジェクト管理に終始している現状から、政策をマネジメントするためのプログラム管理へ移行すべきであることを明らかにする。

第 6 章は、全体の結論と今後の展望を示した。

また、付録 A として、PFI 法に基づく事業の管理体制に関する詳細を記載した。付録 B では PFI 事業を企画し実施する側から見た課題を記載した。付録 C では、小規模な PFI による経験を蓄積することを提案し、付録 D で最新の PPP/PFI に関する政府方針を提示した。

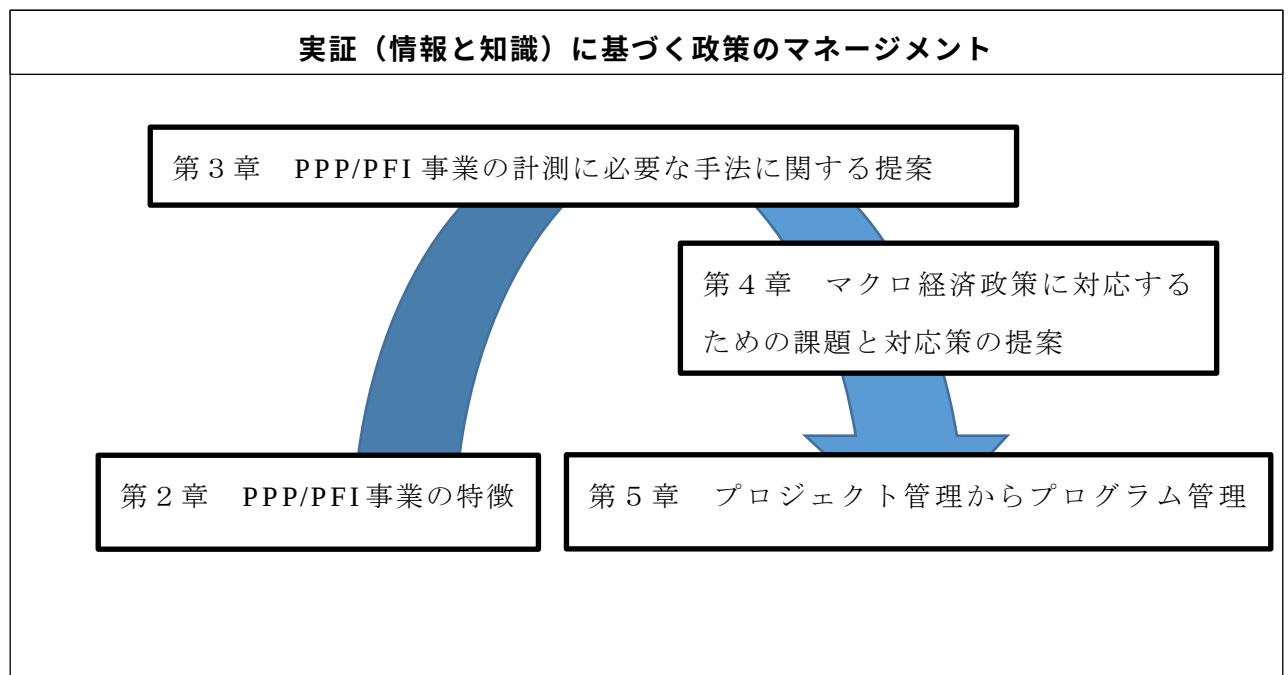


図 1-1 論文の構成

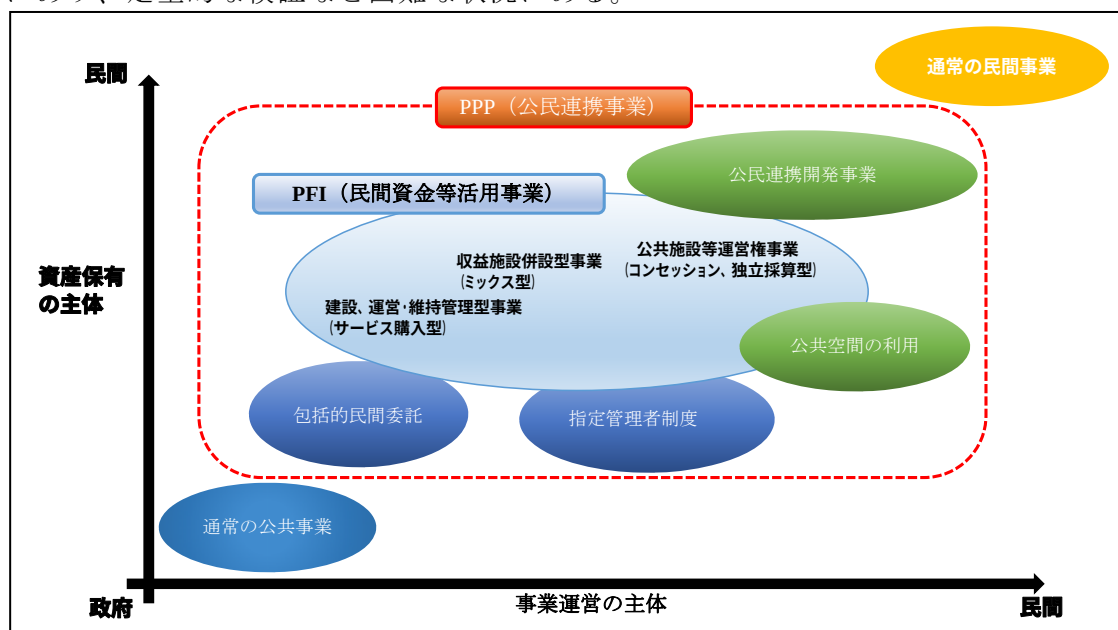
第2章 PPP/PFI 事業の特徴

PPF/PFP の特徴として、世界で最初に PFI 事業を導入したイギリスの現況と課題をはじめとする欧米の状況、先行研究における指摘、我が国の制度の変遷、事業形態、事業規模を示すこととする。

2-1 PPP/PFI の概念と位置付け

PPP/PFI 事業は、マクロ経済政策の指針である「経済財政運営と改革の基本方針」（いわゆる「骨太の方針」）や「日本再興戦略」において、社会資本整備・運用、経済の活性化を効果的・効率的に行うため重要な政策手段と位置付けられており、その事業実施が、マクロ経済へいかなる影響を与えるかは、継続的かつ定量的に測定していくべきである。

PPP 事業については、公民が連携して公共施設等の整備・運営などのサービス提供を行う事業スキームを呼ぶ。PFI 事業も PPP の代表的な手法の一つである。PPP は、一般的に、PFI の他、指定管理者制度、市場化テスト、Design Build Operate (DBO) 方式、包括的民間委託、自治体業務のアウトソーシング等を含む概念とされている。ただし、現状において、我が国においては法令やガイドラインによる特段の定めがなく、明示的な事業名・事業規模のリストは存在せず、明確な定義に基づく分類に基づく、事業数や事業規模の把握が難しい状況にあり、定量的な検証など困難な状況にある。



出所：内閣府ホームページ掲載資料により作成

URL: <https://www8.cao.go.jp/pfi/index.html>

2-2 PPP/PFI を先導したイギリスの現況と課題、欧米の状況

PFI については、1992 年のイギリスにおいて、公共インフラの民営化及び民間活用を進めていた当時の保守党政権下で民間資金や民間のノウハウを活用する手法として開発され、初めて導入された。同国においては、我が国のように PFI 導入に関する包括的な手続き法などを定めてはおらず、個々の事業法改正により対応している。2018 年度に実施された我が国の内閣府の調査[8]によれば、2018 年 1 月時点において同国において 717 件の事業が実施中であり、初期投資額が 594 億ポンドに達したとしている。しかし、2007 年度にピークを迎えて以降、リーマンショック後の経済危機等の影響を受けて、投資額が 10 分の 1 以下に激減している。また、2011 年 2 月の同国下院議会の指示で作成された報告書において、ロンドン環状高速道路の拡幅事業の妥当性、高額なアドバイザー費用などの問題が指摘されている。この他、2012 年に PFI で運営されている病院の赤字や職員の大量解雇などが生じたなどを背景として、PFI を見直し PF2（PFI からの改善点は、政府が少数株主として資本参加、プロジェクトの事業内容、財務情報の公表、民間へのリスク移転の制限他）を導入したが、2018 年 10 月の財務大臣の予算演説において今後の新規インフラ事業に PFI/PF2 を用いないことを明らかにしている（この時期 2018 年 1 月に、多数の PFI 事業の契約実績を有し、イギリスの老舗総合建設業者として著名な Carillion 社が倒産している）。

しかしながら、イギリスが公共部門主導による従来型の公共事業に戻るようなことがあれば、ある意味、サッチャー政権より前時代への回帰となり、政府の従来型公共事業の件数増大に伴う組織体制が肥大化し、大幅な定員増加が見込まれ、従来、目標としていた「小さな政府」への到達は著しく遠のくことになる[8]。

イギリスにおいて生じた問題に関して、我が国における状況を見ると、一つは、PFI 事業に係る手続きが法制度として確立していること、次に、政府が債務負担行為を明確に認識した上で契約が結ばれていること、PFI 法に沿って、事業内容が公表され、財務諸表についても「モニタリングに関するガイドライン」等が適用され、発注者側である政府が財務諸表等を徴取し、その内容を確認しており、財務諸表について公表が行われている場合も多いこと、リスク分担についても「PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」が適用され、官民双方の能力に応じてリスク分担が設定されているなど、我が国においても需要量の見込み違いなどは生じて失敗する例が一部に存在するものの、イギリスのような大規模な問題が生じてはいない。これは、個別事業に関する情報開示が法令で規定され、周知されることも要因であろう。

他方で、我が国においても PPP/PFI を個別プロジェクトからその集合である政策として見て場合には、事業量、資産量など基礎的データが中央政府に集約されておらず、後で述べる

プログラムマネジメントを適切に行う観点から、不十分と言える。

フランスにおける状況について、内閣府の調査[8]によれば、同国では19世紀以降に水道や鉄道分野等のインフラ分野において民間事業者への委託が本格化し、伝統的に様々な官民連携を自薦手法が存在してきた。官民連携の代表的な手法として、Délégation de service public (DSP) と呼ばれる委託による形態が普及しており、DSPは、公共事業により整備する施設に対する所有権を政府が有したまま民間事業者へ事業運営のリスクを移転するものである。これは、我が国におけるPFI法による公共施設運営権方式と近似している。また、この古くから存在したDSPは、官公庁契約における入札手続きの透明性や競争性確保を目的として1993年に法的枠組みが整理され、2014年のEU指令(DIRECTIVE 2014/23/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 February 2014 on the award of concession contracts)の中で、公共サービスの委託に関する枠組みがconcession(コンセション)という概念で包括的に規定されたことを受け、フランスにおいても2016年からはDSP契約をコンセッション契約ということで規定している。我が国のPFI法では、直接規定されていない点であるが、民間事業者へのリスクの移転が明記されている点が特徴的である[8]。

2019年の内閣府調査[9]によれば、米国におけるPPPの定義に関しては、連邦レベルで確立されているものはない。連邦、州政府、民間団体が様々な定義を行い実施している。合衆国運輸省内の機関である連邦高速道路局(Federal Highway Administration)が作成した「Public-Private Partnership Procurement: A Guide for Public Owners」(2019.3)においては、PPPについて、「民間による資金調達のある、施設等の開発(設計および建設)、運営及び維持管理等を含む複数の要素に関連する長期契約による調達」としている。同じく連邦高速道路局の「Report on Highway Public-Private Partnership(P3) Concessions in the United States」(2016)においては、民間セクターのリスクや関与の度合いに応じて、事業類型を整理しており、Design-Build(DB)方式、Design-Build-Operate-Maintain(DBOM)についても言及がなされている。なお、対象となるインフラ事業について、一定期間の収益等を受取る権利と引換えに、民間部門が輸送施設の設計、建設、資金調達、運営、維持管理(Design-Build-Finance-Operate-Maintenance: DBFOM)のリスク等を引き受ける官民間の契約が存在し、DBFOMがコンセッションの代表的な手法として位置付けられている。また、施設等のマネジメントや利用料金徴収等を行う運営(Operation)と保守、修繕等の維持管理(Maintenance)に関しては、一体的に取り扱われることが多いが、運営を民間の業務範囲に含めないDesign-Build-Finance-Maintain方式の事業もあるとのことである[9]。

2-3 PPP/PFIに関する先行研究と指摘

山内(2014)はPFI事業と従来型の公共事業の違いについて、後者の特徴を「業務ごとの発注」、「単年度主義」、「仕様発注」であるのに対し、PFIは、「一括発注」、「長期契約」、「性能発注」であると言われているとし、「公共部門が行ってきた事業を包括的に民間に委ね、民間の資金、経営能力、技術的能力を活用することにより、国や地方公共団体などが直接実施するよりも効率的かつ効果的に公共サービスを提供できる」としている。また、我が国では、第三セクターなどの公共主体と民間の協力関係のもと、広範に行われてきた事業について触れ、「事業運営の責任体制が明確にならない第三セクターでは、事業リスクの精査と分担の議論が十分行われず、結果的に自治体が多大な負債を負わされるケースが目立った」と指摘し、この点について「PFIは、事業内容について事細かに契約を交わすことによってリスクの分担が可能な限り明確となり、このような問題を回避することができる」としている[15]。

従来の公共事業や第三セクター方式に関する問題については、PFIと対比させる形で、すでに根本(2011)が社会資本老朽化への対応の緊急性を説明する過程で次のように厳しい指摘を述べている。「PFIには、第三セクターになかった客観主義、透明性、競争原理、リスク、契約の概念をすべてもっていた。実は、これらの欠如は第三セクターだけに固有のものではない。従来の日本の公共投資の意思決定システムを覆っていた官尊民卑の発想、政官財の癒着あるいは馴れ合いの構造自体が、不透明、恣意的、非競争、リスクの無視、あいまいな契約や口約束の横行という問題をはらんでいた」。

これらの希望を伴った仕組み(制度)の実際の運用に関して、佐藤(2014)は、財政赤字の「量的」抑制と公共サービスの「質的」向上の両立への要請を背景に、PFIの推進については緊急性が高いとの認識のもと、「契約の失敗」(市場の失敗)として、事業者と発注者側の知見の差や発注者側の強い立場によってリスク分担の設定が適切に行われていない可能性を指摘した。また、その前段において「PFI事業の多くは地方公共団体が担い手となる。しかし、国による手厚い財源保障や地方債への信用保証を前提にすれば、自治体にはあえてPFIを実施する誘因はない」というイギリスとは異なる我が国の地方政府(地方公共団体)の現状に関する重要な問題提起となっていると考える。現在、地方公共団体が募集する地方債に対して、中央政府が保証することにより低金利での資金調達を可能とする。更には、過疎地域や辺地として指定されている地域の地方公共団体に適用される過疎債や辺地債の返済には地方交付税交付金を充当することさえ可能である。「従来型の公共事業に対してコスト認知が歪んでしまっている」との佐藤の懸念は筆者も共有するものである。

佐藤(2014)は「契約の失敗」について、「契約の不完備性」の問題を取り上げており、「PFI基本方針では、「想定されるリスクをできる限り、明確化した上で、リスクを最もよく管理することができる者が、該当リスクを分担する」と規定されているにもかかわらず、官

民へのアンケート調査によれば「リスク分担があいまいなものがある」、「自らの管理に適さないリスクを負わされた」など、リスク分担の設定について意見の相違があったとするものが、官民双方で3割以上にのぼる」と問題視している。また、「政府の失敗」においては、官僚主義が内部的なプリンシパル・エージェント問題への対処（エージェントの裁量に制限を課すことで、そのモラルハザードなどを抑制する）効果があったりするが、「その非効率性は大きい」と指摘している。その他、「公共施設等の管理者が「財務状況をモニタリングする意識が乏しく、民間事業者に財務状況に関する書類の提出を求めていなかった上、事業者の経営悪化の報告を受けた後も迅速に対応しなかった」例を取り上げ、「プリンシプル機能の欠如」に警鐘を鳴らしている[16]。

他方で、PPP/PFIの事業制度に関する議論とは全く別の観点から、国のマクロ経済を総合的に示す公会計であり、かつ基幹統計でもある国民経済計算(System of National Accounts)の国際基準である国際連合等が作成する「System of National Accounts 2008」(2008SNA)において、PFIを含むPPPが同勘定体系の中で定義され、扱われることになったことから、いかにして我が国の国民経済計算(JSNA)にどのように計上するかという検討が木村・多田(2013)[25]や吉野(2015)[26]によってなされている。その後、JSNAにおける2008SNAの導入に関する検討が行われた時点で、我が国で補足できるPFIの大半がサービス購入型であり、既存の政府の勘定科目に取り込まれていること、データ入手のための基礎資料が存在しないということで、PPPについては、特段の対応は行わないということとなり、現行のJSNAの勘定科目で当該事業を表面的に区別して把握することは不可能となっている。

以上の先行研究からは、我が国のPFI制度が過去の公共事業での失敗から得た経験を踏まえ、設計されているものの、単に個別事業のリスク管理を行うことを規定するだけでなく、事業管理により得られる客観的に財務状況等のデータを把握し、的確に同情報を収集・分析することを義務付ける仕組みを整備する必要があると考えている。これは情報公開の重要性とも相通ずるものであり、個別事業のリスク管理がさらに次章以降に示すとおり、政策全体のマネジメントに重要な役割を果たすと考えている。

2-4 PPP/PFIに関する制度の変遷

1999年のPFI法制定以降、我が国における法制度の改正状況について高橋(2020)の整理に沿うと、2001年に第1次改正、2005年に第2次改正において、中央政府、地方政府の資産の利用に係る多様性を認め、民間セクターへのインセンティブを付与している。具体的には、①国有財産法や地方自治法の特例として、行政財産の貸し付けを可能とした。②行政財産である土地に公共施設と民間施設による合築を認め、民間施設部分について民間セクターによる保有や土地の賃貸借の移転を可能とした。③行政財産である土地に関連する施設

（「特定施設」）を整備するに際して、民間セクターへの土地の賃貸を可能としたことである。これにより民間セクターに安定した使用权を設定できることとなった。

2011 年の第 3 次改正は、我が国におけるコッセッションを実現する画期的な制度創設であった。これは、空港、下水道といった公共サービスの中核となる公共施設に対して「公共施設等運営権」を設定し（政府は運営権対価を得る）、民間セクターが主体となって住民や利用者に対してサービスを供給し、独立採算方式による事業を実施する権利を付与するものであり、PFI 事業の範囲を拡大するものとなった。2013 年の第 4 次改正（「株式会社民間資金等活用事業推進機構（PFI 推進機構）」の設置）、2015 年の第 5 次改正（公益事業サービスに従事していた政府の職員を契約相手の民間セクターに派遣可能とする制度改正）、2018 年の第 6 次改正（水道事業に公共施設等運営権を設定し、運営権対価を地方債の繰上償還に繰り入れる場合に補償金の支払いを免除）は、PFI 推進機構の融資等の対象は、公共施設等運営事業に限らないが、第 3 次改正以降の一連の改正が公共施設等運営権事業の推進に寄与するものとなっている[9]。

2-5 観測対象としての PFI の長所

PPP/PFI 事業が、民間事業者の創意工夫や民間との接点をより広範に設定することが可能である。しかしながら、PFI を含む PPP 事業全体は、後述するとおり、必ずしも事業内容が明確に定義されていない。他方によって、PFI 事業は、その事業内容が定義され、定量的に把握する当面の対象としては、PFI 法に基づく、PFI 事業が適当である。

1999 年の民間資金等活用事業推進法成立以降、2020 年 3 月現在までに 818 件の事業件数と契約高で 6 兆 5 千 5 百億円の事業実績を有している。

PFI 法に基づく事業制度に拠れば、発注者である公共施設等管理者（国、地方公共団体等）が事業の実施方針を作成し、PFI 事業の対象となる特定事業の選定を行った上で、通常の公共事業同様に、民間事業者向けの入札説明書または募集要項の作成に際して行う Value For Money (VFM) の計測、リスクマネジメントの基本となるリスク分担表の作成など、通常の公共事業において必ずしも必要とされない事項についても発注者側が資料を作成し、公表する必要がある、その事業内容に関する透明性は高い。この資料の存在は、客観的かつ定量的な評価を行う上で重要な要素である。

2-6 PFI の事業形態

我が国の PFI 事業を分類する場合、よく取り上げられる事業形態として図 3 にある 4 つの事業方式と事業費負担及び回収の形態に着目して表 2 にある事業類型がある。通常、これらの事業類型及び事業形式の組み合わせ方で整理、区分される場合が多い。

ここで、PFI 事業における建設投資額や投資の結果として生ずる資産を JSNA のどの制度部門（経済主体）に計上するかという視点で見ることとする。2008SNA の 22 章の「官民パートナーシップ」で記載された経済的所有権（リスク基準：より大きなリスクを負う主体に計上）を重視すれば、これまでの一般政府や公的企業とは異なる経済主体である民間法人企業に計上される可能性がある。

図 2.1 の事業類型で示した「①サービス購入型」は、発注する側から見て、施設整備等における設計・建設、運営・維持管理といった各年の経費や事務負担を複数年一括契約することで合理化及び効率化するという側面に着目されることが多い。受注する民間事業者は、運営・維持管理サービスの対価を発注者側から受け取ることから、通常に比べて契約期間が長期に渡るというリスク負担は通常の施設整備事業等より大きくなるものの、それで経済的所有権を有するレベルとまでは言えないだろう。

他方、図 2.1 の「②独立採算型」の場合、サービス購入型のように運営・維持管理に対する対価を発注者側から得られず、事業運営による収益から維持管理経費、施設所有者に対する使用料等を捻出する必要があるため、受注する民間法人企業等のリスク負担はサービス購入型と比較すれば、より大きいと考えられる。実際の事業においては、図 2.1 の①と②の「③ミックス型」が存在することになるので、簡単に両者を分離することが難しい場合もある。

事業類型	説明
① サービス購入型	民間事業者が公共施設等を整備・運営し、一般政府や公的企業は、そのサービスに対して、そのサービスに対する対価を支払う形態。 <pre> graph LR A[中央・地方政府等] -- "サービス対価 (建設、運営・維持管理)" --> B[民間事業者] B -- "サービス提供" --> C[利用者] </pre>
② 独立採算型	民間事業者が一般政府や公的企業から事業許可等を受け、利用者からの料金収入により、公共施設等を整備・運営する形態。 <pre> graph LR A[中央・地方政府等] -- "事業許可申請" --> B[民間事業者] B -- "事業許可等" --> A C[利用者] -- "料金支払い" --> B B -- "サービス提供" --> C </pre>
③ ミックス型	サービス購入型と独立採算型の両者の要素が混合している。 <pre> graph LR A[中央・地方政府等] -- "事業許可申請" --> B[民間事業者] B -- "事業許可等" --> A A -- "サービス対価 (建設、運営・維持管理)" --> B B -- "サービス提供" --> C[利用者] C -- "料金支払い" --> B </pre>

図 2-2 PFI の事業類型

- (注) 1. ①～③の矢印「」は財・サービスと対価（支払い）の流れを示している。
また、それぞれの矢印にはその内容を付記している。
2. 内閣府民間資金等活用事業推進室 HP に掲載された資料を基に加工して作成している。
https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/pfi_gaiyou/pdf/ppppfi_gaiyou.pdf

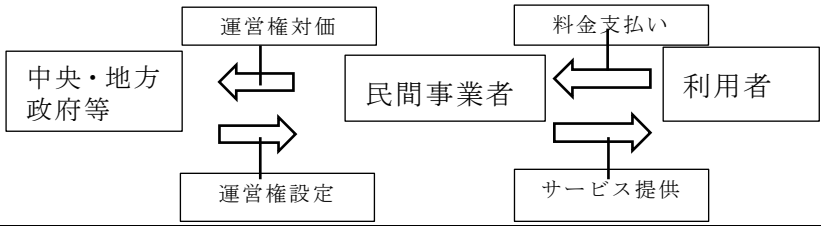
事業方式	説 明
① BTO 方式	Build ⇒ Transfer ⇒ Operate (建てて) (移転して) (管理・運営する) 民間事業者が施設等を建設し、施設等完成直後に一般政府や公的企業に施設等の所有権を移転し、民間事業者が、維持・管理及び運営を行う事業方式。
② BOT 方式	Build ⇒ Operate ⇒ Transfer (建てて) (管理・運営して) (移転する) 民間事業者が施設等を建設し、維持・管理及び運営し、事業終了後に一般政府や公的企業に施設等の所有権を移転する事業方式。
③ BOO 方式	Build ⇒ Own ⇒ Operate (建てて) (所有して) (管理・運営する) 民間事業者が施設等を建設し、維持・管理及び運営し、事業終了時点で民間事業者が施設等を解体・撤去する等の事業方式。
④ RO 方式	Rehabilitate ⇒ Operate (改修して) (管理・運営する) 民間事業者が、施設等を改修した後、維持・管理及び運営を事業終了時点まで行う事業方式。
④ 公共施設等運営権方式 (コンセッション (Concession))	 The diagram illustrates the operational flow of public facilities under a concession model. It involves three main entities: '中央・地方政府等' (Central/Local Governments), '民間事業者' (Private Operators), and '利用者' (Users). The flow is as follows: '利用者' (Users) pay '料金支払い' (Fees) to '民間事業者' (Private Operators). '民間事業者' (Private Operators) provide 'サービス提供' (Service provision) to '利用者' (Users). '民間事業者' (Private Operators) receive '運営権対価' (Operational Rights Compensation) from '中央・地方政府等' (Central/Local Governments). '中央・地方政府等' (Central/Local Governments) set the '運営権設定' (Operational Rights Setting) for the private operators. 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事業者に設定する事業方式。すべて独立採算型となる。

図 2-3 PFI の事業方式

備考：内閣府民間資金等活用事業推進室 HP に掲載された資料を基に加工して作成している。

URL: https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/pfi_gaiyou/pdf/ppppfi_gaiyou.pdf

事業方式	事業類型	件数 (注)
① BOT 方式	サービス購入型	49
	独立採算型	6
	ミックス型（サービス購入・独立採算混合型）など	29
② BOT 方式	サービス購入型	21
	独立採算型	7
	ミックス型（サービス購入・独立採算混合型）	8
③ BOO 方式	サービス購入型	3
	独立採算型	2
	ミックス型（サービス購入・独立採算混合型）など	2
④ RO 方式	サービス購入型	2
⑤ 公共施設等運営権方式 (コンセッション)	独立採算型	-

図 2-4 PFI の各事業方式と事業類型

備考:1. 件数は、内閣府民間資金等活用事業推進室 HP 掲載の「PFI 事業導入の手引き」の「基礎編」のうち「PFI の事業方式と事業類型」に掲載された平成 17 年 3 月現在の件数を抜粋、集約したものである。現状のものではないが、「BOT 方式」、「サービス購入型」の組み合わせで実施されている事業が多数を占める現状にも通じる状況を示すため、参考として掲載している。なお、内閣府民間資金等活用事業推進委員会計画部会資料によれば、コンセッション方式について、平成 30 年 7 月時点で累計 38 件を超える事業が計画あるいは実施されている。

2. 内閣府民間資金等活用事業推進室 HP に掲載された資料を基に加工して作成している。

URL: https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/tebiki/kiso/kiso11_01.html

2-7 制度が保証する手続きの透明性

PFI 法の中では、以下の業務プロセスごとに文書を作成し、公表する必要がある。各事業の全ての業務プロセスが、公表されるものではないが、(1)PFI 事業の実施プロセスに関するガイドライン、(2)PFI 事業のリスク分担に関するガイドライン、(3)VFM(Value for Money)に関するガイドライン、(4)契約に関するガイドラインの複数のガイドライン

がある。PFI 事業の実施にあたっての契約上の留意点、(5) モニタリングに関するガイドライン、(6) 公共施設の運営権及び公共施設を運営する事業者に関するガイドライン) は、PFI 法を所管する内閣府が作成したものです。

このガイドラインでは、PFI 事業の場合、図 2-5 に示す事業の構想から契約、運営・管理、終了に至る流れなかで、図 2-6 に示す事業各ステップごとに必要な手続きがガイドライン等によって示されており、事業の具体的な内容、政府と民間のリスク分担などが明確化されることになる。

これらガイドラインに基づいて業務プロセスが行われ、ガイドラインは、各プロジェクトの運営の核となる原則であるだけでなく、民間企業がプロジェクトに参加するための事業計画を作成する際の見識の確立にも役立つものである。

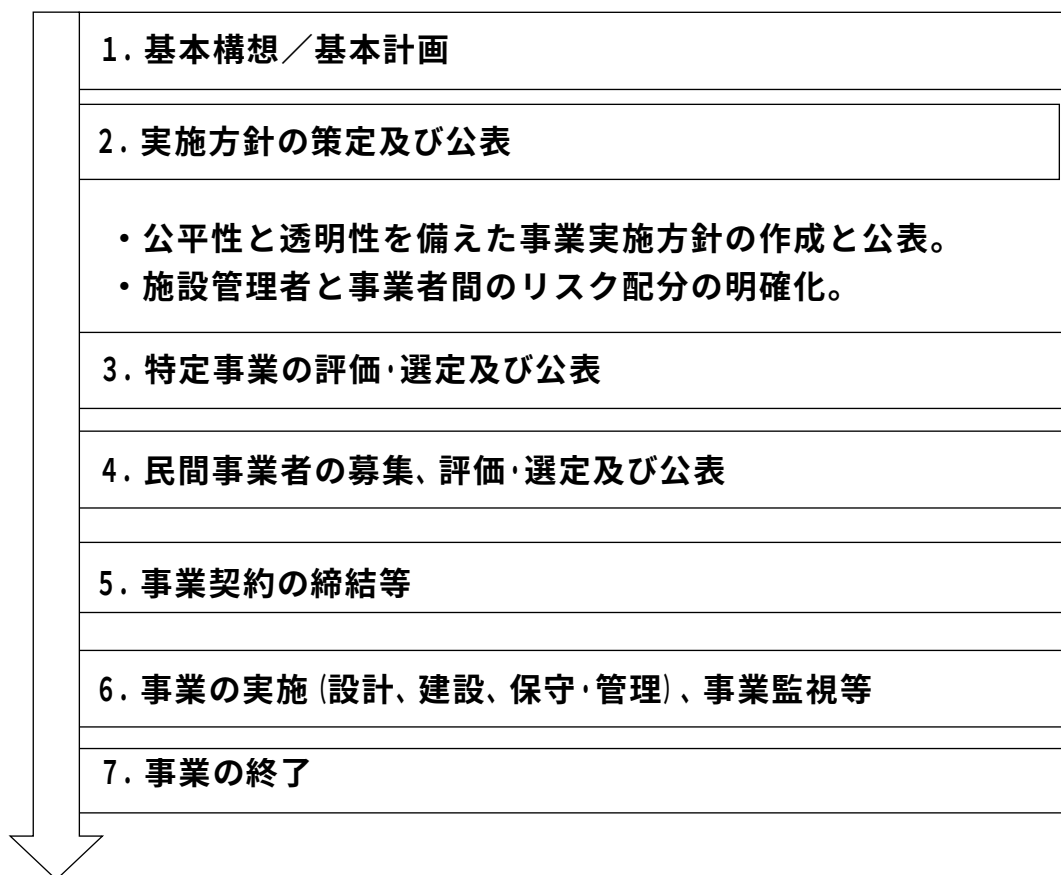
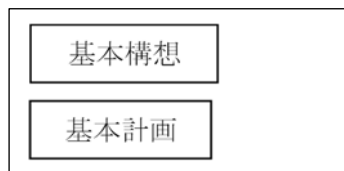


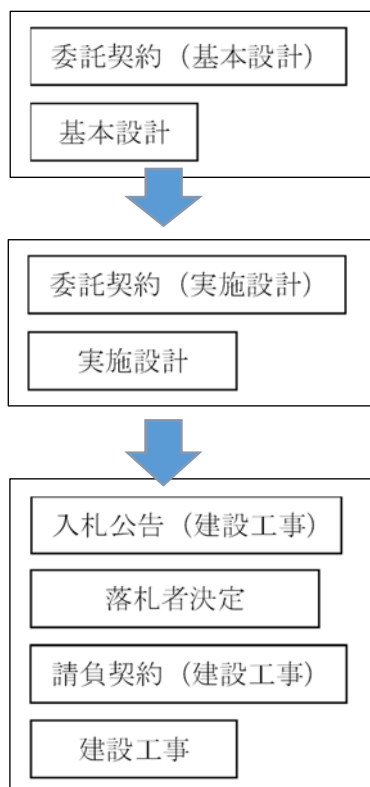
図 2-5 PFI 業務プロセス

備考：PFI 事業プロセスに関するガイドラインを参考に筆者作成

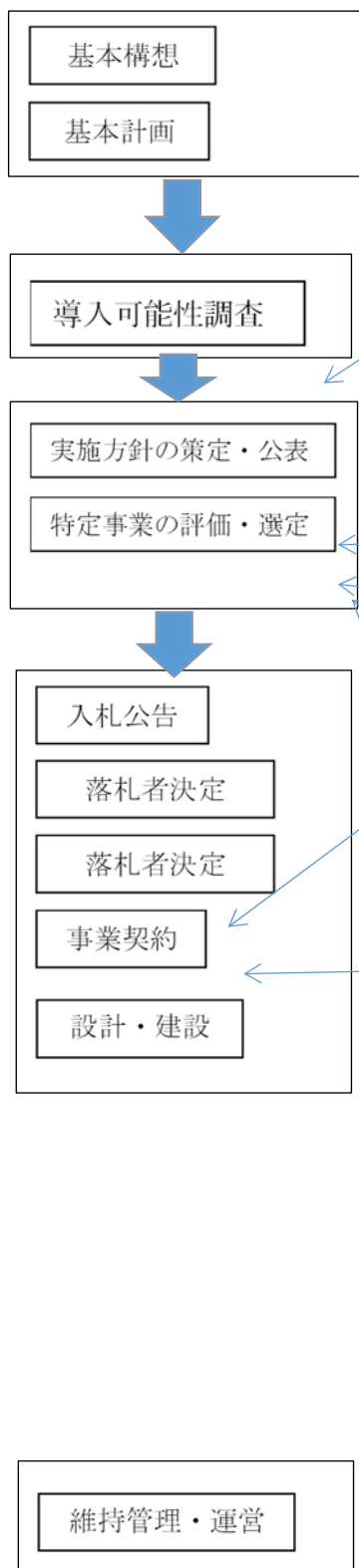
<従来型公共事業>
○スキーム型プロジェクト



○システム型プロジェクト



<PFI 事業>



**PFI 法
該当条文**

**ガイドラ
イン等**

g. 簡易化マニュアル

h. 民間提案マニュアル

法第 68 条
～82 条（支
援措置）

a. プロセ
ス・ガイド
ライン

f. 運営権
ガイドラ
イン

法第 5 条、
第 6 条

法第 7 条

b. リスク
分担ガイ
ドライン

c. V F M
ガイドラ

法第 8 条

法第 14 条

d. 契約ガイ
ドライン

法第 16 条
～30 条（コンセ
ッション）

e. モニタ
リングガイ
ドライン

法第 14 条

a. プロセ
ス・ガイド
ライン

f. 運営権
ガイドラ
イン

○サービス型プロジェクト

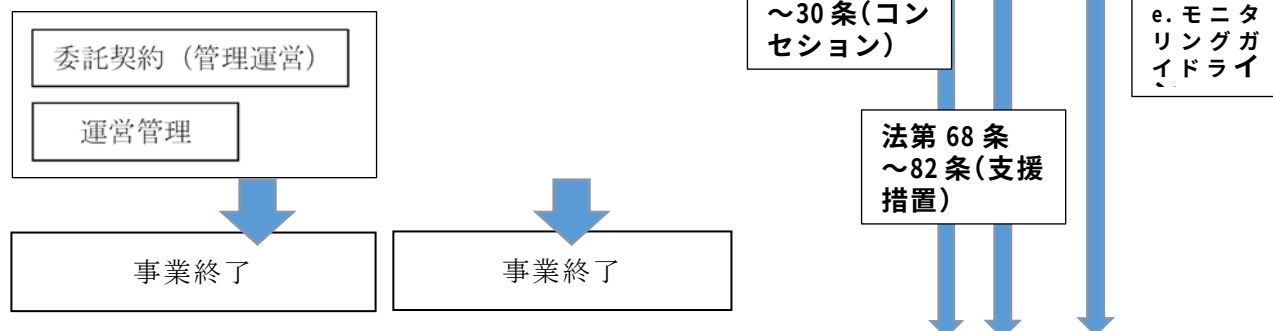


図 2-6 従来型公共事業と PFI 事業の流れの比較

注：内閣府民間資金等活用事業推進室 HP に掲載された「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」等を参考に筆者が作成。

URL: <https://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/guideline.html>

2-8 我が国の税制が PFI 事業の形態に与える影響

公共施設等を整備した場合、所有が国や地方公共団体等でなければ、PFI 法によって設立された事業主体であっても、表 2-1 に示すとおり、各種の税が、通常の民間企業と同様に課せられることになるため、我が国では、図 2-4 に見るとおり、BTO 方式の採用が主流であることを認識しておくのがよい。

表 2-1 PFI 事業の形態による税制上の扱い

税制		PFI		従来型公共事業 (地方公共団体)
		BOT	BTO	
登録免許税（国税）	商業登記	課税	課税	非課税
	不動産登記	課税	非課税	非課税
固定資産税（都道府県税）		課税／特例措置	非課税	非課税
都市計画税（市町村税）		課税／特例措置	非課税	非課税
事業所税（市町村税）		課税	課税	非課税

出所：内閣府 HP 「地方公共団体における PFI 事業導入の手引き」

URL: https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/tebiki/tebiki_index.html

2-9 PPP/PFI のプロジェクトマネジメント

PPP/PFI を活用した公共施設の整備は、日本政府の主要な政策優先課題の一つである。従来の公共的な取り組みとは異なり、関係する全ての事業者が監査の対象となるかどうかは不明である。しかし、個々の事業については、計画段階からの情報公開に加えて、民間企業と同様の事業管理・会計手法を少なくとも 10 年以上の契約期間に渡って取り入れている。

本研究では、資産価値の算定が必ずしも厳密ではない年度予算で管理されている公共施設整備事業と比較して、PFI を適用することで、事業の合理化を図ることができる。PFI は、資産管理だけでなく、損益管理においても、付加価値と経営資源の関係を合理化するために適用されている。

したがって、個々の事業の運営構造については、従来の公共施設の整備・管理の取り組みに比べて、業務の合理化に適している。

2-10 特別目的会社（Special Purpose Company：SPC）設置の意味

我が国の PFI 事業では選定事業者グループから構成される Special Purpose Company (SPC) が設置される場合が大半を占める。これは選定事業者の経営状況の影響を受けないよう（経営の独立性確保）、また、選定事業者グループにおけるリスク分担を明確化（経営の透明性確保）をするために効果をもたらす措置と考えられる。

また、これは後述する PFI 事業の基礎データとなる財務資料を収集する場合に、対象として、その基本的単位となる。

2-11 個別事業を評価のための指標が存在する PFI 事業

現在、日本では PFI 事業とは異なり、PPP 事業の内容や範囲について法的な規制はない。各種政府文書の例を参考にして、一部の事業についての情報を推測することは可能である。しかし、事業の構造や規模を包括的かつ具体的に規制し、データを収集することは困難である。そのため、本研究では、PFI 法の範囲内にある事業を対象としている。

PFI 法では、PFI 事業を行う SPC に財務諸表の作成を義務付けていない。しかし、SPC は通常、事業者として運営されているため、会社法などの法律で財務諸表の作成が義務付けられている。

さらに、PFI 事業の場合、事業の財務報告に具体的に言及する文書として、内閣府が PFI 事業の実施する方針を管理・監視するために作成した「モニタリングに関するガイドライン」（平成 25 年 9 月制定）がある。このガイドラインは、貸借対照表、損益計算書、キャッシュフロー計算書を通じて、企業の財務状況を把握することを目的としている。

個別の PFI 事業は、通常の公営企業と比較して、事業の開始から終了までの過程をより詳

細に公表することが制度上で義務付けられている。また、施設の維持管理・運営プロセスや中間報告については、上場企業と同様に SPC の財務諸表を作成して公表するケースもあり、従来よりも透明性が高くなっている。

2-12 PFI 事業の集合体として扱う場合の客観的評価

前節では、地方公共団体が実施する公共施設整備事業の支出規模が決算書に計上されており、個々の事業の状況が見えていないことが指摘し、また、PFI 事業の普及・拡大により、個別企業の財務諸表の改善や、個別事業の形態を第三者に開示するためのツールが整備されつつあることが指摘された。

すべてのケースに当てはまるわけではないが、これらの SPC に関する個別財務諸表を開示している事例が増えてきている。これにより、経済活動の個別（業種別）分野や経済主体の単位をグループで扱う指標を提供することが可能となり、プロジェクトの管理・運営が機能するなり、P2M の要素をシステム自体に組み込むことで、個々のプロジェクトの評価の蓄積によるシステムの設計・修正とともに、効果を定量的かつ詳細に評価できる可能性が高まっている。

2-13 PFI 事業制度と各種情報の普及

PFI 事業の形態の普及ということを考えた場合、その情報が不十分なために制度を所管している側だけでなく、情報提供を受け、あるいは情報収集を行っている側双方への確認が必要である。

PFI 事業に関する情報が主な発注者となる国や地方公共団体において、制度を所管している内閣府と実際に事業を実施する立場の国土交通省、厚生労働省、文部科学省などの関係府省間の連携が図られているか、また、国から地方公共団体に対して、規定の内容やガイドライン等について、必要な情報提供が的確になされ、地方公共団体においても、それらの解釈や運用について十分な検討を行っているのか確認していくことが重要である。

さらに、受注する側の民間企業に対して、事業参入に際して必要な十分な情報提供がいった基礎的な情報が把握可能な状況にあること。また、各事業者が事業のノウハウを取得あるいは調達するのに、十分な環境や市場が存在しているのかという点も重要である。

2-14 PPP 事業量の定量的把握の難しさと現状における選択可能な事業量把握の方法

PFI 事業を除き、他の PPP 事業については、法令や制度により、事業形態等が特定されているものではなく、現状行われている事業についての情報が少なく、明確な分類や特徴の記載が難しい。現状の PPP 事業については、PFI 事業分を除き、他の公共事業に比べて、国や地方公共団体の決算書などから、その定量的な事業量の把握を行うことは非常に難しい。それを把握するには、国や地方公共団体からのヒアリングなどに頼らざるを得ないだろう。

現在、公的統計として PFI 事業を補足しているものではなく、公的な資料として確認できるものは、内閣府民間資金等活用事業推進室（以下、「内閣府 PFI 推進室」という）がホームページに掲載しているデータのみである（図 3-1 参照）。なお、民間団体である PFI/PPP 推進協会が提供する資料も存在しているが、内閣府 PFI 推進室が公表しているデータと必ずしも一致するものでない。

なお、内閣府 PFI 推進室が公表しているデータを事業量の目安としてはいるものの、後述するように、現在、公表されている各種公的統計とは、厳密な比較が不可能なデータとなっている。

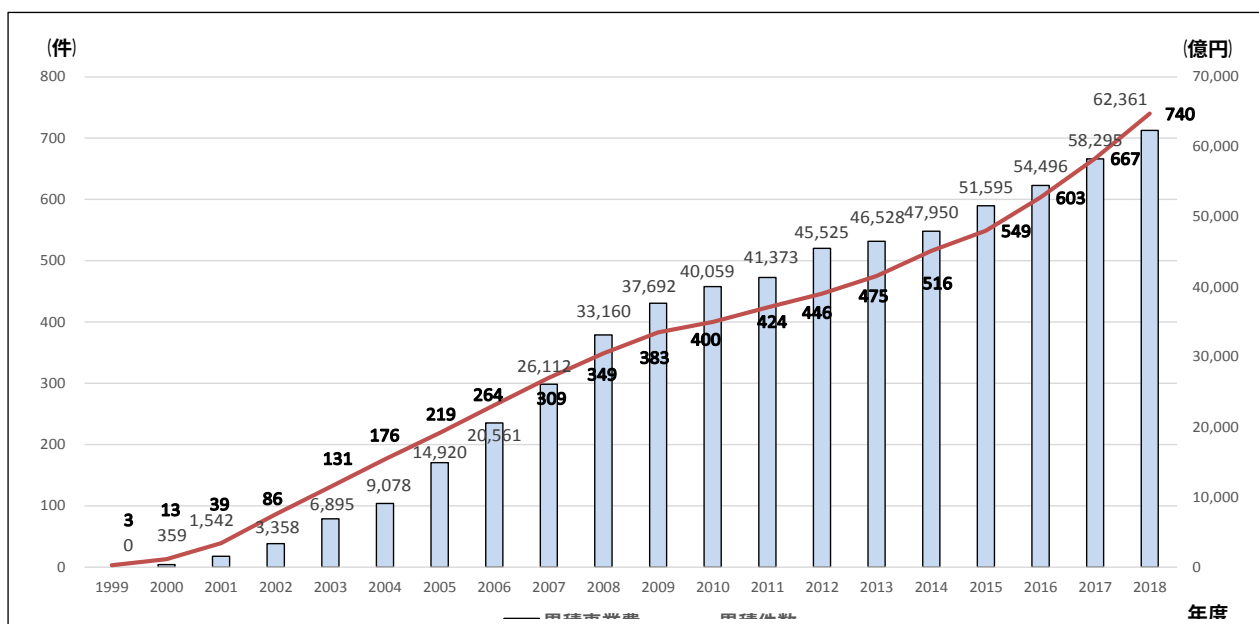


図 3-1: PFI 事業に関する事業費（累積）と事業件数（累積）の推移

出所：内閣府民間資金等活用事業推進室資料（「PFI 事業の現状」）により作成

URL：https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/pfi_genjou/pfi_genjou.html

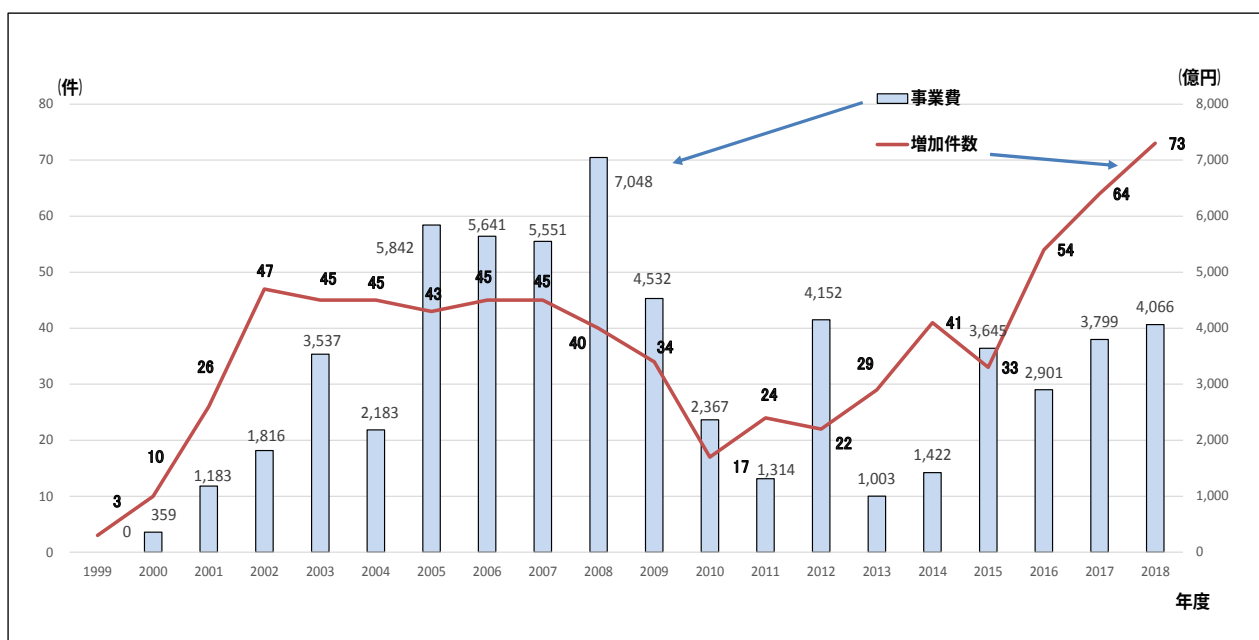


図 3-2: PFI 事業に関する事業費と事業件数の推移

出所：内閣府民間資金等活用事業推進室資料（「PFI 事業の現状」）により作成¹

URL: https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/pfi_genjou/pfi_genjou.html

それでは、図 3-2 の件数がどういう水準なのかと検証するため、政府の統計調査（「建設工事受注動態統計調査」（2014 年 5 月、国土交通省））から得られる公共工事の件数（公共機関から全前年度完成工事高が 1 億円以上の建設業者が受注した工事）を見ると、当該件数は、2013 年度単年度で 231,883 件（いわゆるフローの件数）に達している。これを PFI 事業の 9 割以上が属する工事規模 1 件当たり 5 億円以上の中・大規模案件に限っても 3,482 件、請負契約額 54,985 億円に達している。

¹ 件数及び事業費は、「PFI 事業の現状」に記載された事業累積件数及び事業費累積額それぞれの前年度差。

表 3.1 公共機関からの受注工事（平成 25 年度）

目的別工事分類 工 事 規 模	総 数		
	工事件数 (件)	請負 契約額 (百万円)	1件当たりの 請負契約額 (百万円)
T 総 数	231,883	15,607,568	67
01 500～ 1,000万円未満	48,984	341,245	7
02 1,000～ 5,000万円〃	126,342	2,970,566	24
03 5,000～ 1億円〃	28,535	1,967,455	69
04 1～ 5億円〃	24,541	4,829,758	197
05 5～ 10億円〃	1,890	1,297,346	687
06 10～ 20億円〃	1,013	1,389,143	1,371
07 20億円以上	579	2,812,056	4,856
5億円以上	3,482	5,498,545	1,579

出所：「建設工事受注動態調査」（平成 26 年 5 月、国土交通省）より抜粋、加工

URL: https://www.mlit.go.jp/statistics/details/kkoji_list.html

ここで公物管理法により、制約を伴う公共工事全体と PFI 事業を比較することは、必ずしも適当ではないが、5 億円以上の公共工事に絞った場合でも 0.9%にしか達しない状況である。従来型の公共事業と比較し、PFI 事業の普及の足かせとなる何等かの課題が存在していることが想定される。

2 章に記したように、個別の PFI 事業については、管理のための手続きやツールが用意されており、PDCA サイクルを実現するためのフレームが整備されている。そのため、標準的な公共事業と比べ、個別事業の内容に関する情報開示は進んでいる。これらの特徴は、PFI 事業を個々の事業で見た場合であり、経済財政政策として、その集合を見た場合のものであり、我が国における総投資額や総コストを正確に把握するためのフレームは整備されていないことが分かる。

よって、基本的データが整備されていないことから、PFI 事業全体のマクロ経済に及ぼす効果や影響を評価するための証拠に基づく政策決定システムが十分に機能する状態になっているとは言い難い。

本研究では、このような状況を変え、定期的に PFI 事業の定量的な測定を行えるようにするために、個々の PFI 事業において、一般的に設立されている特別目的会社（SPC）の存在を前提として、財務諸表を収集し、統計を作成し、マクロ統計と整合的な指標を整備して評価を行うことを提案している。

企業の財務データは、各事業の運営管理の基礎となるだけでなく、社会会計として、社会資本の組織化・運営事業全体を最適化するための指標づくりのための重要なデータとな

り得る。指標の作成・測定・分析を基礎として、プロジェクト全体の測定を通じて評価することが重要であるとする。それは、個々の PFI 事業の進捗状況を的確に把握しつつ、政策を評価することを可能にするものである。作成された指標は、政策に関わる担当者やステークホルダーのみならず、第三者である国民にも公的統計等として適切に開示されるべきものである。これが政策に関する PDCA サイクルを確立させるための基盤となる。

2-15 JSNA で把握する社会資本投資額の現状

JSNA に掲載された固定資本マトリックス (Gross Fixed Capital Formation of Assets classified by Institutional Sectors and Economic Activities:JSNA-FCFM) は、一国の社会資本投資の構造を把握するために整備されて統計表である。JSNA-FCFM を見ると、総固定資本形成として供給された形態別の資本財が、各年内において、どの制度部門 (主体)・経済活動 (産業) によってどれだけ需要されたのかを、購入する側の価格によって把握することが出来る。前提条件が大きく異なるため、直接比較することは困難であるが、図 3-1 で示した PFI 事業の事業費 (各年度累計から前年度の累計を差し引いたもの) と比較の対象とするのは難しい。

しかしながら、PFI の対象となる事業と比較すべき対象が、我が国全体の公共投資額 (社会資本投資額) とするならば、図 3-2 で示した 2019 年 1 月に公表された JSNA-FCFM (At current prices) に計上されている固定資本形成額の中で特定する、一般的にイメージされる社会資本投資額に相当すると考えられる一般政府 (General Government)² と公的企業 (Public Corporations)³ の総固定資本形成額 (単年のフローの投資額)⁴ を足すと 27 兆 4 千億円となる⁵。この水準が JSNA で見た 2016 年の概ねの社会資本投資額の全体ということになる。

これを資産分類 (投資の対象となっている財の種類) 別に見ていくと、PFI 事業の主な対象と考えられる住宅 6,688 億円、住宅以外の建物 2 兆 1,936 億円、構築物 (いわゆる道路、港湾などインフラ系の構築物はこの財分類に該当する) 17 兆 371 億円となっており、ハコモノ投資に対するインフラ投資の規模は 6 倍となっている。このことから、社会資本投資におけるインフラ投資がいかに大きな比重を占めるかが分かる (JSNA-FCFM では、建物及び

² 中央政府、地方政府及び社会保障基金を含む。

³ 原則、政府により所有かつ支配されている企業で、商法その他の公法、特別立法、行政規則等により法人格を持つ公的法人企業及び生産する財貨・サービスのほとんどを市場で販売する大規模な非法人政府事業体からなる。JSNA の制度部門分類では非金融法人事業及び金融機関に分類される。公的非金融企業の例として、東日本電信電話株式会社、西日本電信電話株式会社、東京地下鉄株式会社、新関西空港株式会社、成田国際空港株式会社等多くの特殊会社は当該区分に該当している。また、地方政府が公営事業会計として行う上水道・簡易水道事業、工業用水事業、交通事業、病院事業等が含まれる (なお、下水道事業などは地方政府に分類される)

⁴ 生産者が固定資産の取得や有形非生産資産の改良に要した支出額から中古品やスクラップ土地等の純販売額を差し引いた額。

⁵ 脚注 4 で示した理由により、当年の別表で記載された制度部門別資本調達勘定とは一致しない。

その他の構築物を新設・大規模改修する場合に組み込まれている機械設備は、建物及びその他の構築物に体化させることになるので、ここでは、当該項目のみで比較している。

表 3-2:JSNA 固定資本マトリックスで見る社会資本投資額

(単位：10 億円) 平成29暦年 (2017)									
資産分類 ＼制度部門別・経済活動別分類	一 国 計	制度部門別						(再掲)	
		非金融法人企業			～	一般政府		～	民間部門
			民間	公的					公的部門
1. 住宅	18,053.7	3,384.1	2,725.3	658.8		0.0			17,394.9
2. その他の建物・構築物	39,627.5	22,467.8	18,182.2	4,285.6		15,176.9			20,123.2
(1) 住宅以外の建物	13,151.3	9,816.8	9,132.7	684.0		1,509.6			10,917.2
(2) 構築物	25,873.2	12,048.0	8,679.6	3,368.5		13,667.3			8,836.1
(3) 土地改良	603.0	603.0	369.9	233.1		0.0			369.9
3. 機械・設備	41,935.5	38,334.3	37,087.5	1,246.8		1,073.1			39,597.2
(1) 輸送用機械	7,461.8	6,659.9	6,503.1	156.8		174.4			7,128.1
(2) 情報通信機器	5,839.1	5,314.0	4,811.1	502.9	～	200.6	～	～	5,124.5
(3) その他の機械・設備	28,634.7	26,360.4	25,773.4	587.0		698.1			27,344.6
4. 防衛装備品	977.7	0.0	0.0	0.0		977.7			0.0
5. 育成生物資源	220.5	93.0	93.0	0.0		0.0			220.5
6. 知的財産生産物	29,112.9	23,104.9	22,064.3	1,040.6		2,919.3			25,085.2
(1) 研究・開発	18,609.3	15,482.5	14,982.1	500.4		2,173.6			15,933.8
(2) 鉱物探査・評価	22.7	0.0	0.0	0.0		22.7			0.0
(3) コンピュータソフトウェア	10,480.8	7,622.4	7,082.2	540.2		723.0			9,151.4
総固定資本形成合計	129,927.9	87,384.0	80,152.2	7,231.8	～	20,147.0	～	～	102,421.0

(2011 年基準・2008SNA)) フロー編付表 22 より抜粋。

URL: https://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/kakuhou/files/h30/h30_kaku_top.html

第3章 PPP/PFI 事業の計測に必要な手法の提案

PPP/PFI 事業の事業量は、その事業量を他の公的統計と比較できるような形態で収集し、区分して取り扱う信頼できる公的統計は存在していない。そのため、全体像を把握するのは難しい。本章では、当該事業量を把握するための手法として、PFI 事業の特別目的会社（SPC）の財務諸表を用いて計測することを試み、それが可能なことを示す。

3-1 事業費の定量的把握のための手段

我が国の PFI 事業は、法令や国や地方公共団体のガイドラインの整備により、情報公開が進んでいるため、他の PPP 事業と比べ、比較的データが入手し易いと考えられる。入手可能なデータの例としては内閣府のホームページにおいて公表されている PFI 事業の事業数及び事業費の累計などがある。民間団体でも資料集が発行されており、事業の趨勢を知る手掛かりとなる。しかしながら、現状において、PFI 事業についてさえも公的統計は存在していない。単に契約締結を受けて公表された契約期間全般に渡る事業費（複数年に渡る事業予算）を収集しても、そのままでは、実際に経済主体が支出した決算額を基礎とする JSNA の推計や他の統計調査結果との比較に用いるのは、難しい状況である。

ただし、手掛かりとなるのは、事業発注者である一般政府や公的企業と民間事業等の間で当該事業契約に際して、当該事業実施に特化した特別目的会社（Special Purpose Company : SPC）を設立することが原則とされていることである。このことは、当該事業に特化した事業報告書や財務諸表が作成されることを意味していることから、PFI 事業として実施する内容、財務状況及び事業効果を明確に分離して把握することが可能となり、他の一般的な契約形態の事業との比較や効果を分析する上で有効に機能するデータが得られることが期待される。ただし、JSNA に計上あるいは JSNA と比較する場合には、損益計算書、貸借対照表に止まらず、付属明細書レベルまでブレイクダウンした（例えば、通常、企業の損益計算書では、いわゆる営業費用の中に人件費などが含まれており、JSNA では分離する必要があるため）情報が必要となる。

3-2 JSNA 上の PFI 事業費の扱い

2008SNA の付録 4 で触れられているとおり、国際会計基準審議会（IASB）及び国際公会計基準審議会（IPSASB）における基準を重視すれば法的所有権（支配基準）によって整理することになる。この場合、どの時点で法的所有権が移転されるかという点で、図表 3 の事業方式ごとにいつの時点で公共施設等の所有権が移転（transfer）されるかに注意を払わなければならない。

内閣府経済社会総合研究所「国民経済計算次回基準改定に関する研究会」（2013年3月～2014年7月）の「2008SNA への対応等に関する各課題論点整理資料」によれば、JSNA においては、「コモディティー・フロー法を用いて一国全体の総固定資本形成が網羅的に把握されている」とされており、「PFI 事業による総固定資本形成を含め一国全体の総固定資本形成に含まれている」とされている。

また、「中央政府事業の場合、国が民間事業者に対して支払う建設サービス購入分は国の決算上「不動産購入費」に含まれる」ことから、現行の JSNA では「土地の購入（純）」として計上され、結果としては、全額が「民間企業設備」に含まれるとしている。「地方政府事業の場合は、地方政府の決算（地方財政統計）の計上に基づき、建設サービス購入分は「公的固定資本形成」として計上」しているとされている。

同研究所が示しているように「我が国における PFI 事業は、現時点において BT0 方式かつ民間事業者のコストを公共部門が支払うサービス購入料で回収する方式（サービス購入型）が多くを占めている」ことから、「PFI 事業により創設される固定資産の経済的所有権の多くは一般政府にあると整理できる」としている。このことは、2章に示した実際に適用されている事業類型においてサービス購入型が多数を占める現状認識を踏まえた判断であると考えられる。

なお、同研究所も指摘するように、基礎統計である現状の中央政府の決算書及び地方財政統計においては、PFI 事業のみを取り出し区分することが困難であり、また、2008SNA は、22章において、特別目的実態（Special Purpose Entities：SPE）。PFI 事業に当てはめた場合、SPC に相当すると考えられる。）について記載しており、「一般政府に対して受動的な形でのみ機能し、財政活動を実行する居住者 PFI は、SNA 上、独立の制度単位と見なされず、その法的な地位に係らず、一般政府の一部として扱われる。」とされており、サービス購入型の PFI 事業について、同研究所の判断が間違っているとは言えない。

一方で 2008SNA では「独立して行動し、それに伴うリスクを引き受けながら、自分自身のため資産を取得し、負債を発行する SPE は、別箇の制度単位として取り扱われ、その主活動に従って部門並びに産業に分類される」ともしている。

独立採算型の PFI 事業なかでもコンセッション方式に代表される独立採算型で、かつ SPC を設立している場合は、独立した財務諸表等が存在することから、分離して計測出来る可能性があり、サテライト勘定的な形で JSNA 勘定と比較すべく調査研究を進めることは、政策の効果を検証する上で有意義であると考えている。さらに PFI 事業全般の政策効果を検証するためには、サービス購入型を含めた基礎データの整備について検討する必要がある。

3-3 JSNA への PFI 事業の計上に係る課題

本研究では、政策運営の基礎となる基幹統計であり公会計基準である国民経済計算にどのように計上され、計数が当該統計で表現されているか考察し、公共施設等運営権方式による空港整備事業など巨大な PFI 事業を我が国の基幹統計である国民経済計算（SNA）における現状と課題は以下のとおりである。

国際基準である 2008SNA では、PFI を含む PPP 事業について、政府との契約のもとに、政府と民間企業との間でどちらが、資産に取得や使用に係るリスクをより多く引き受けているか、また、報酬を受け取っているかという経済的所有権を重視する考え方を採用している。

他方で、JSNA では、2008SNA の導入に関する検討の中で、第 1 章から第 3 章に掛けて述べてきたように、我が国における定義やデータの取得が難しい PPP 全体を対象とした検討を行っていない。これは、第 1 章から第 3 章で、それぞれ述べた PPP の現状を見ると致し方ないと思える。

よって、PFI のみを対象としてその推計方法上の扱いを検討しているのだが、当時の検討資料（「国民経済計算次回基準改定に関する研究会」2014 年 7 月 6 日、第 10 回資料）によれば、「コモディティー・フロー法を用いて一国全体の総固定資本形成を推計している」、「中央政府分は、土地の購入（純）として計上している（結果として全額が民間総固定資本形成としてされる）」、「地方政府事業の場合は、決算（地方財政統計）に基づき、建設サービス購入分は公的固定資本形成として計上している」、「中央政府の PFI 事業に係る建設サービス購入を「PFI 事業は普通建設事業費に含まれており、PFI 事業のみを取り出すことができない。」など PFI 事業自体を区分する形で計上することは、必要がないとの結論に至っている。

この検討がなされた 2014 年当時、現在も含め、我が国の PFI 事業が BOT 型主流であることを踏まえると、法的所有権としても処理されず、経済的所有権としても処理されていないという投資主体と資産の保有主体の関係が、結果的に実際と異なる部分が発生していると思える。また、当該時点において、大型事業の取組が進む我が国のコンセッションである公共施設等運営権事業における無形資産の扱いについて、当該事業の無形資産の計上を検討していないことは、検討されている形跡が見られないことは、当該事業による形成される無形資産のマクロ経済への影響を JSNA で把握し、分析することを放棄することにつながりかねず、残された課題であると思える。

3-4 JSNA への PFI 事業計上の課題克服に向けた検討

JSNA の推計の基礎統計である政府の決算書では、中央政府が事業主体の場合は、建設サービス料や「不動産購入料」、運営サービス料は「物件費」等に含まれており、区分して把握することは難しい。この点については、SPC の財務諸表等を積極的に活用する必要がある。

現状の JSNA の資本勘定の財の区分では、建設サービス料が「土地の純購入」の一部とし

て計上される。これについては、データ入手の他、JSNA の表章自体の見直しも必要となる。

現在、注目が集まっているコンセッション（独立採算型）における公共施設等運営権（無形資産）は JSNA が扱う無形資産の中に明示的に含まれていない（ライセンス等と同様の扱いと考えられるが明示的には計上されていない）。同無形資産を明示的に計上する方が企業会計と整合し、金融面における取引やストック計上に際しての整合性は高まると考える。

計上に際しては、当然ながら、国際基準 2008SNA に拠る「経済的所有権」の扱いとの整合性を確保することが望ましいが、現状では扱いについて、不透明な部分がある（法的所有権、リスク基準と支配基準による仕切りの違い等）。この点に関する補足として、2008SNA において注視するとされていた国際会計基準上の扱いについて、吉野（2015）⁶は、International Financial Reporting Interpretations Committee（IFRIC）は、2011 年 10 月にリスク基準ではなく支配基準を採用したとしている。これを受け、今後の SNA 側における国際的議論の推移を暫く間、確認する必要がある。

3-5 JSNA と企業会計（SPC 財務諸表）の接合の提案

JSNA を生産面からのアプローチで見た場合のフロー構造を端的に表すのは、国民経済計算の各種表章の中で表 3-1 の「付表 2 経済活動別の国内総生産・要素所得」となる。この表は、経済活動（産業）別に、まず、産出額（コスト含む：中間投入部分を含む）、中間投入額、産出額から中間投入を除いた国内総生産（付加価値）を表章し、次に、付加価値から固定資本減耗と生産・輸入品に課される税及び補助金を控除し、国内要素所得が導出されるという流れを表している。

⁶ 吉野（2015）によれば、「IPSAS32 が、① 2008SNA の採用する「リスク（報酬）基準」とは異なる「支配基準」を提示している」とのことである。また、今後の SNA 側における議論の展開について、以下のとおり述べている。

「今回のような国民経済計算体系に係る軽微な見直し・解釈変更は次のようなプロセスを経るのが一般的である。なお、軽微な見直し・解釈変更後も 2008SNA という呼称自体は不変である。

第 1 段階：AEG において実質的な議論が行われる。その結果は ISWGNA へ報告される。AEG において結論を絞り切れないために、各論併記の形で報告される場合もある。

第 2 段階：ISWGNA は、AEG の検討結果を踏まえて最終的な意見を取り纏め、国連統計委員会に報告する。この段階で実質的に議論が確定する。

第 3 段階：国際連合統計委員会がこの報告内容を承認すれば変更が認められる。

第 4 段階：国際連合の“SNA News and Notes”において変更内容が公表される。」

表 3-1 JSNA フロー構造「付表2経済活動別の国内総生産・要素所得」

経済活動の種類 \ 項目	(単位：1 0 億円) 平成29暦年 (2017) 名目								
	産出額 (生産者価格表示) (1)	中間投入 (2)	国内総生産 (生産者価格表示) (3)=(1)-(2)	固定資本減耗 (4)	国内純生産 (生産者価格表示) (5)=(3)-(4)	生産・輸入品に課され る税(控除)補助金 (6)	国内要素所得 (7)=(5)-(6)	雇用人報酬 (8)	営業余剰・ 混合所得 (9)=(7)-(8)
1. 農林水産業	13,340.1	6,857.2	6,482.9	1,966.6	4,516.2	-156.8	4,673.1	2,313.5	2,359.5
2. 鉱 業	786.2	485.0	301.2	161.9	139.3	55.9	83.4	198.4	-115.0
3. 製 造 業	320,823.4	207,835.0	112,988.4	31,442.5	81,545.9	13,689.4	67,856.5	52,210.8	15,645.6
(1) 食 料 品	36,647.5	23,325.0	13,322.5	1,895.1	11,427.4	3,156.0	8,271.4	5,392.7	2,878.7
(2) 繊維製品	3,506.4	2,188.8	1,317.7	500.9	816.8	117.6	699.1	1,199.0	-499.9
(3) パルプ・紙・紙加工品	7,968.9	5,737.3	2,231.6	460.1	1,771.5	227.2	1,544.2	1,118.8	425.5
(4) 化 学	30,675.8	18,819.9	11,855.9	4,492.5	7,363.4	1,014.2	6,349.2	3,048.5	3,300.7
(5) 石油・石炭製品	18,309.3	13,128.8	5,180.5	432.3	4,748.2	2,580.4	2,167.9	225.2	1,942.7
(6) 窯業・土石製品	6,359.3	3,481.4	2,877.9	746.6	2,131.3	280.3	1,851.0	1,591.3	259.7
(7) 一次金属	38,860.1	28,932.7	9,927.4	1,947.4	7,980.0	904.7	7,075.3	2,988.8	4,086.4
(8) 金属製品	11,796.0	6,995.5	4,800.5	729.2	4,071.3	416.9	3,654.4	4,120.4	-466.0
(9) はん用・生産用・業務用機械	38,424.5	21,196.1	17,228.4	4,086.0	13,142.3	1,361.0	11,781.4	7,847.8	3,933.5
(10) 電子部品・デバイス	14,097.6	8,470.9	5,626.8	2,362.5	3,264.3	485.0	2,779.2	3,075.5	-296.2
(11) 電気機械	18,444.8	11,237.4	7,207.5	2,706.7	4,500.8	563.0	3,937.8	3,763.5	174.3
(12) 情報・通信機器	6,560.6	3,198.0	3,362.7	2,738.7	624.0	248.2	375.8	1,198.1	-822.3
(13) 輸送用機械	62,241.2	44,478.0	17,763.2	5,786.3	11,977.0	1,447.8	10,529.2	9,357.9	1,171.2
(14) その他の製造業	26,931.3	16,645.4	10,285.9	2,558.2	7,727.7	886.9	6,840.8	7,283.4	-442.6
4. 電気・ガス・水道・廃棄物処理業	33,174.1	18,921.6	14,252.5	7,582.2	6,670.3	1,180.8	5,489.5	3,272.0	2,217.5
5. 建 設 業	67,976.2	36,647.4	31,328.8	2,333.1	28,995.7	2,173.6	26,822.1	21,373.8	5,448.3
6. 卸売・小売業	115,808.3	39,889.6	75,918.7	7,814.0	68,104.8	7,452.6	60,652.1	42,366.2	18,285.9
7. 運輸・郵便業	45,744.5	18,049.3	27,695.2	7,277.3	20,417.9	2,596.4	17,821.5	19,013.9	-1,192.4
8. 宿泊・飲食サービス業	32,280.7	18,489.6	13,791.1	1,594.4	12,196.7	1,261.5	10,935.2	5,223.4	5,711.8
9. 情報通信業	51,953.7	25,269.6	26,684.2	5,526.6	21,157.5	1,985.2	19,172.3	12,140.0	7,032.3
10. 金融・保険業	35,107.8	12,592.1	22,515.7	2,421.2	20,094.5	400.8	19,693.6	11,671.9	8,021.7
11. 不動産業	76,396.7	14,607.5	61,789.3	21,781.2	40,008.1	3,563.2	36,444.9	4,009.6	32,435.3
12. 専門・科学技術・業務支援サービス業	60,232.6	19,749.6	40,483.0	7,596.9	32,886.0	3,028.9	29,857.2	25,335.5	4,521.7
13. 公 務	39,022.6	12,140.0	26,882.6	10,686.9	16,195.7	83.3	16,112.4	16,112.4	0.0
14. 教 育	23,613.8	4,015.7	19,598.1	4,297.0	15,301.1	139.4	15,161.7	14,769.6	392.1
15. 保健衛生・社会事業	64,642.3	26,540.2	38,102.1	4,960.1	33,142.0	-142.6	33,284.6	29,405.0	3,879.7
16. その他のサービス	40,649.4	17,347.3	23,302.1	3,878.7	19,423.4	2,578.7	16,844.7	15,263.3	1,581.4
小 計	1,021,552.5	479,436.8	542,115.7	121,320.7	420,795.0	39,890.2	380,904.8	274,679.4	106,225.5
輸入品に課される税・関税 (控除) 総資本形成に係る消費税	8,570.9 5,939.8	- 0.0	8,570.9 5,939.8	0.0 0.0	8,570.9 5,939.8	8,570.9 5,939.8	0.0 0.0	0.0 0.0	0.0 0.0
合 計	1,024,183.7	479,436.8	544,746.9	121,320.7	423,426.2	42,521.4	380,904.8	274,679.4	106,225.5
(再掲)									
市場生産者	937,167.8	455,121.6	482,046.2	101,038.2	381,008.0	39,444.7	341,563.3	235,337.8	106,225.5
一般政府	67,632.1	19,937.2	47,694.9	18,043.1	29,651.8	147.0	29,504.9	29,504.9	0.0
対家計民間非営利団体	16,752.5	4,377.9	12,374.6	2,239.4	10,135.2	298.5	9,836.7	9,836.7	0.0
小 計	1,021,552.5	479,436.8	542,115.7	121,320.7	420,795.0	39,890.2	380,904.8	274,679.4	106,225.5

出所：内閣府 HP（2019 年 1 月改定値公表 2017（平成 29）年度 国民経済計算年次推計
（2011 年基準・2008SNA））フロー編付表 2

URL:https://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/kakuhou/files/h30/h30_kaku_top.html

表 3-2: IPSAS32 における独立採算型 PPP の譲与者 (国等) の記録の例示

Statement of Financial Performance (Currency Units)

Year	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	total
Service expense	-	-	145	145	145	145	145	145	145	145	1160
Depreciation – base layers	-	-	-38	-38	-38	-38	-38	-38	-38	-38	-304
Depreciation – original surface layer	-	-	-18	-19	-18	-18	-19	-18	-	-	-110
Depreciation – replacement surface layer	-	-	-	-	-	-	-	-	-18	-19	-37
Total depreciation	-	-	-56	-57	-56	-56	-57	-56	-56	-57	-451
Annual surplus/ (deficit)	-	-	89	89	89	89	89	89	89	88	709

NOTES:

1. Depreciation in years 3–8 reflects the depreciation on the initially-constructed road surface. It is fully depreciated over that period.
2. Depreciation in years 9–10 reflects the depreciation on the new service concession asset component (surface) recognized in year 8.
3. The revenue (reduction of the liability) includes revenue from the additional liability (Table 2.3).
4. All revenue is recognized evenly over the term of the arrangement.

Statement of Financial Position (Currency Units)

Year	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Service concession asset – base layers	525	940	902	864	826	788	750	712	674	636
Service concession asset – original surface layer	-	110	92	73	55	37	18	-	-	-
Service concession asset – replacement surface layer	-	-	-	-	-	-	-	110	92	73
Total Service concession asset	525	1050	994	937	881	825	768	822	766	709
Total Service concession asset	-	-	-	-	-	-	-	-	(18)	(19)
Cash	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liability	-525	-1050	-905	-760	-615	-470	-325	-290	-145	-
Cumulative surplus/deficit			-89	-177	-266	-355	-443	-532	-621	-709

NOTES:

1. In this example, the resurfacing occurs as expected in year 8, when the initially-constructed road surface is fully depreciated. If the resurfacing occurred earlier, the initially-constructed road surface would not be fully depreciated, and would need to be derecognized in accordance with IPSAS 17 before the new component of the service concession asset related to the resurfacing is recognized.
2. The new component of the service concession asset related to the resurfacing is recognized in year 8. Years 9–10 reflect depreciation on this additional component (Table 2.2).
3. The liability is increased in year 8 for the recognition of the new component of the service concession asset.

出所： IPSAS 32-SERVICE CONCESSION ARRANGEMENTS:GRANTOR

URL: https://www.ifac.org/system/files/publications/files/B8%20IPSAS_32.pdf

3-5-1 JSNA と財務諸表の接合に必要な調整

現行の JSNA の推計では、図 4-1 に示す商品フロー法に基づき、各品目の財・サービスの需給を集計している。企業の売上に相当する生産額と生産コストに相当する中間投入額は、各品目ごとに輸送コストと全段階での流通マージンを考慮して推計している。このように、民間企業等の個々の企業における利益に相当する事業剰余金は、経済活動の各分野（業種）の産出額から中間投入額を差し引いたデータの集計では作成されない。

しかし、内閣府が作成している「国民経済計算推計手法解説書」を見ると、公的企業等については、財務諸表を利用する推計も行われており、JSNA の推計方法と必ずしも矛盾するものではない。この場合、JSNA の勘定項目と企業の財務諸表上の勘定科目の定義や内容が必ずしも一致しているとは限らない。

そのため、企業の決算書や営業費用明細書を入手して、勘定科目に含まれる内容を確認しつつ、一致しない部分を修正する必要がある。この作業を行う際には、JSNA の概念や推定方法を正確に理解し、調整方法を明確にしておくことが不可欠である。

3-5-2 SPC 財務諸表と JSNA 勘定との対応関係

4-5-1 で述べたように、SPC の財務諸表と JSNA の財務諸表との間には、概念的な調整が必要となる。JSNA のマクロ経済指標との単純な比較は、SPC の財務諸表データを中村(1999)が示した方法を採用することで作成することが可能となる。また、公的企業の財務諸表を JSNA の基礎データとして活用する場合には、営業費用明細書に記載されている勘定科目を含めて一定の詳細さを持って、勘定科目を JSNA の勘定項目に組み替えていくこととなる。

PPP/PFI 政策の検証の基礎となる公的統計調査がない場合、SPC の決算書を収集してデータや情報を抽出する。集計したデータを JSNA ベースのデータに再整理することで、JSNA ベースのデータとの比較検証が可能となった。SPC の貸借対照表、損益計算書とそれぞれ勘定の概念の対応関係を示したのが、図 3-2 と図 3-3 となる。

例えば、総資産経常利益率や自己資本当期純利益率などの一般的な経営指標の形で、マクロ経済における産業部門や経済主体との比較が可能となる。これらは、JSNA ベースのデータと同様に、PFI 事業の集計データからも得ることができる。

まず、SPC の貸借対照表と JSNA の貸借対照勘定の対応関係は以下のとおりである。

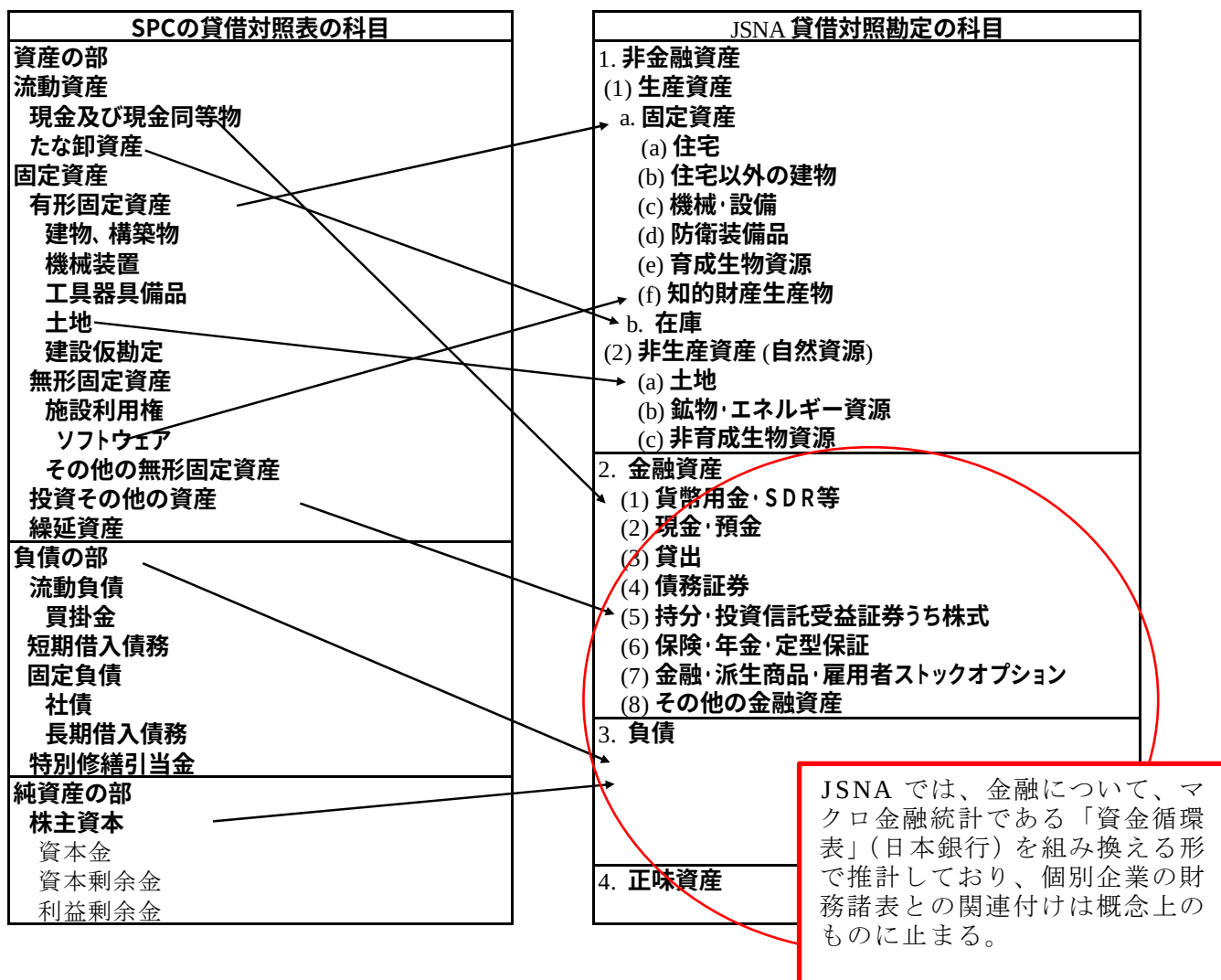


図 3-2 SPC 貸借対照表から JSNA 貸借対照勘定の変換

備考：中村（1999）を参考に筆者が作成

また、SPC の損益計算書の科目と JSNA のフロー編の勘定科目の対応関係は、次の図である。

SPCの損益計算書の科目	JSNAフロー編の勘定科目
1 売上高	「産出」(卸売・小売業はマージンのみ)
2 売上原価	中間投入、間接税、固定資本減耗、雇用者所得の一部(製造部門のみ)、研究開発費(総固定資本形成)
売上総利益	対応項目なし
3 販売費及び一般管理費	中間投入、間接税、固定資本減耗、雇用者所得の一部(販売・管理部門のみ)
営業利益	営業余剰に在庫品評価調整額を加えたもの
4 営業外収益	財産所得の受取、損害保険金
5 営業外費用	財産所得の支払、損害保険純保険料、罰金、その他の経常移転(純)から支払配当を除いたもの。
経常利益	上記3項目から計算、あるいは簡便法で「企業所得(配当受払後)」に支払配当と在庫品評価調整額を加えたもの。
6 特別利益	正確な対応困難
7 特別損失	正確な対応困難
当期純利益	正確な対応困難

企業会計上の人件費は雇用者報酬として扱う(分配所得)。

売上原価は営業費用明細書等で内訳を詳細に確認し、中間投入に該当する科目を抽出。

営業外費用であるに施設等への損害保険料の支払いについても、中間投入に該当する科目を抽出。

図 3-3 SPC 貸借対照表から JSNA 貸借対照勘定の接合

備考：中村（1999）を参考に筆者が作成

3-5-3 財務諸表を利用したモデル的試算－JSNA 勘定への組み換え

3-5-2 に示した対応関係について、実際の財務諸表の損益計算書の勘定科目のままで、JSNA 勘定科目に整合させるのは難しく、費用明細書（販売費及び一般管理費の明細、有形固定資産及び無形固定資産の増減明細など）を確認する必要がある。

具体的には、以下の表 3-3 に仮想の財務諸表（勘定科目は実在のものに即して記載している。）の「売上高」は JSNA では、「産出額」に相当しており、当該計数のみは、損益計算書に計上されたものを利用できる。JSNA の「中間投入」科目は、すべて販売費及び一般管理費の明細書で確認し抽出する。JSNA の勘定科目において、企業の扱いと異なるのは、主に報酬・賃金、引当金、法定福利費、負担金・寄付金、租税公課等の扱いであり、別の系列においてを計上するため、中間投入（いわゆるコスト）として計上していない。当該中間投入科目を売上高から差し引くと「付加価値」が計算される。

表 3-3 モデル的試算（産出額、中間投入額、付加価値額の推計）

(単位：千円)

SPC(空港)	産出額＝売上高				
	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度
〇〇エアポート株式会社	2,373,394	2,394,778	2,506,732	2,599,160	2,367,767

〇〇エアポート株式会社

(単位：千円)

営業費用明細書（販売費及び一般管理費）	中間投入項目	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度	JSNA適用
1 役員報酬	—	60,855	57,400	58,530	58,682	57,500	雇用者報酬
2 給料手当	—	140,362	141,091	142,221	142,373	141,191	雇用者報酬
3 賞与	—	18,930	18,522	19,652	19,804	18,622	雇用者報酬
4 賞与引当金繰入額	—	17,451	19,310	20,440	20,592	19,410	営業余剰
6 退職金	—	494	1,461	2,591	2,743	1,561	雇用者報酬
7 退職給付費用	—	16,117	12,799	13,929	14,081	12,899	営業余剰
8 法定福利費	—	32,234	33,216	34,346	34,498	33,316	企業が支払う社会保険料
9 福利厚生費	○	5,604	3,806	4,936	5,088	3,906	
10 雑給	—	2,831	5,557	6,687	6,839	5,657	雇用者報酬
11 研修費	○	1,771	2,890	4,020	4,172	2,990	
12 借地料	○	29,946	27,899	29,029	29,181	27,999	
13 電力費	○	143,389	134,518	135,648	135,800	134,618	
14 ガス費	○	14,043	11,338	12,468	12,620	11,438	
15 水道費	○	25,958	24,980	26,110	26,262	25,080	
16 清掃費	○	45,710	45,820	46,950	47,102	45,920	
17 保守費	○	77,571	79,608	80,738	80,890	79,708	
18 保安費	○	39,172	39,005	40,135	40,287	39,105	
19 業務委託料	○	73,178	733,178	734,308	734,460	733,278	
20 修繕費	○	50,891	46,734	47,864	48,016	46,834	
21 租税公課	—	78,207	93,657	94,787	94,939	93,757	生産及び輸入品に係る税
22 施設等保険料	○	5,337	4,680	5,810	5,962	4,780	
23 減価償却費	—	538,377	585,659	586,789	586,941	585,759	別途実効償却率を適用
24 業務報酬	○	8,066	14,477	15,607	15,759	14,577	
25 装飾等費	○	9,789	6,255	7,385	7,537	6,355	
26 広報費	○	13,381	5,968	7,098	7,250	6,068	
27 イベント費	○	17,350	20,564	21,694	21,846	20,664	
28 販売促進費	○	3,985	4,813	5,943	6,095	4,913	
29 消耗品費	○	20,792	26,859	27,989	28,141	26,959	
30 通信費	○	2,873	3,225	4,355	4,507	3,325	
31 交通費	○	5,468	5,807	6,937	7,089	5,907	
32 支払手数料	○	10,516	9,225	10,355	10,507	9,325	
33 旅費	○	4,909	4,247	5,377	5,529	4,347	
34 会議費	○	472	712	1,842	1,994	812	
35 諸会費	—	3,054	3,067	4,197	4,349	3,167	「その他の経常移転」扱い
36 寄付金	—	20	610	1,740	1,892	710	「その他の経常移転」扱い
37 交際費	○	1,700	1,037	2,167	2,319	1,137	
38 リース料	○	3,972	3,900	5,030	5,182	4,000	
39 図書・印刷費	○	523	607	1,737	1,889	707	
40 雑費	○	575	1,180	2,310	2,462	1,280	
JSNA中間投入に相当する科目合計		615,170	1,260,442	1,289,822	1,293,774	1,263,042	
販売費及び一般管理費の合計		1,525,873	2,235,681	2,279,751	2,285,679	2,239,581	

〇〇エアポート株式会社

(単位：千円)

SPC(空港)	付加価値額（＝産出額－中間投入）				
	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度
〇〇エアポート株式会社	1,758,224	1,134,336	1,216,910	1,305,386	1,104,725

注：筆者作成

総固定資本形成額（設備投資額）については、SPCの貸借対照表の固定資産の前年差からも計算することが可能であるが、会計上の処理に伴う場合もあり、実態の設備投資など異なる動向を示す可能性があるため、表 3-4 のように、各年度の固定資産増減明細書から固定資産額の「当期増加額」を抽出し、計上するのがよい。また、無形固定資産として計上するのは、ソフトウェアと研究開発費のみとなる。なお、減価償却額については、我

が国の企業会計が簿価方式を採用していることも多く、JSNA では、別途、「民間企業投資・除却調査」（内閣府）の結果などから推計されている実効償却率（2011 年基準の JSNA の推計値が公表されている）を適用している。

表 3-4 モデル的試算（総固定資本形成額及び固定資産）

〇〇エアポート株式会社 (単位：千円)

固定資産増減明細（有形固定資産及び無形固定資産の明細）		固定資産額	総固定資本形成額				
	資本財	2014年度末 (時価相当)	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度
	対象科目	2019年度時点	当期増加額	当期増加額	当期増加額	当期増加額	当期増加額
有形固定資産		7,640,387	213,618	381,674	338,498	366,693	324,624
1 建物	○	7,238,527	146,936	151,499	258,936	296,936	246,936
2 構築物	○	158,243	7,274	7,136	18,474	8,774	18,274
3 機械及び装置	○	25,639	714	79,694	826	729	715
4 車両運搬具	○	37	100	600	1,220	1,600	101
5 器具及び備品	○	186,959	52,997	28,567	53,109	53,012	52,998
6 一括償却資産	○	3,330	4,497	3,411	4,609	4,512	4,498
8 リース資産	○	27,652	100	0	212	115	101
9 建設仮勘定	○	0	1,000	110,767	1,112	1,015	1,001
無形固定資産		16,281	320	0	0	5,748	20,059
1 公共施設等運営権	—	—	—	—	—	—	—
3 ソフトウェア	○	14,414	320	0	0	5,748	20,059
4 水道施設利用権	—	1,867	0	0	0	0	0
JSNA総固定資本形成相当額		7,654,801	213,938	381,674	338,498	372,441	344,683
合計			213,938	381,674	338,498	372,441	344,683

〇〇エアポート株式会社 (単位：千円)

資本財科目		固定資産額	財別年度別固定資産額					固定資産額
	年平均実効償却率	2014年度末 (時価相当)	2015年度 (Vintage)	2016年度 (Vintage)	2017年度 (Vintage)	2018年度 (Vintage)	2019年度 (Vintage)	2019年度 (Vintage計)
	JSNA	2019年度時点	2019年度時点	2019年度時点	2019年度時点	2019年度時点	2019年度時点	合計
有形固定資産		5,071,325	139,289	271,199	277,912	332,376	324,624	6,416,724
1 建物	0.076	4,875,398	107,107	119,516	221,073	274,369	246,936	5,844,398
2 構築物	0.070	110,088	5,441	5,740	15,978	8,160	18,274	163,681
3 機械及び装置	0.199	8,454	294	40,957	530	584	715	51,533
4 車両運搬具	0.199	12	41	308	783	1,282	101	2,527
5 器具及び備品	0.177	70,590	24,314	15,924	35,972	43,629	52,998	243,428
6 一括償却資産	0.262	729	1,334	1,371	2,510	3,330	4,498	13,772
8 リース資産	0.262	6,054	30	0	115	85	101	6,385
9 建設仮勘定	0.076	0	729	87,383	949	938	1,001	91,000
無形固定資産		16,281	64	0	0	3,851	20,059	40,256
1 公共施設等運営権	—	—	—	—	—	—	—	—
3 ソフトウェア	0.330	14,414	64	0	0	3,851	20,059	38,389
4 水道施設利用権	—	1,867	0	0	0	0	0	1,867
JSNA総固定資産等		5,085,739	139,354	271,199	277,912	336,227	344,683	6,455,113
合計			139,354	271,199	277,912	336,227	344,683	6,456,980

注 1：筆者作成

注 2：年平均実効償却率は、内閣府「国民経済推計手法解説書（平成 23 年基準）」から抽出したもの（図 3-6 参照）

注 3：固定資産については恒久棚卸法（Perpetual Inventory Method: PIM）による償却済ミストック額を年度ごとに集計し、時系列の固定資産表を作成する[39]。固定資産の勘定表は、2019 年度部分を抽出したものとなる。

$$\begin{cases} S_{i,j,2014} = B_{i,j,2014} \\ S_{i,j,t} = B_{i,j,2014} \times (1 - \delta_{i,j,2015})^{t-2015} + \sum_{\tau=2011}^t I_{i,j,\tau} \times (1 - \delta_{i,j,\tau})^{t-\tau} \end{cases}$$

$\left\{ \begin{array}{l} S_{i,j,t} : t\text{年における}j\text{産業(試算は空港)の}i\text{財のストック額 (FCSM)} \\ \delta_{i,j,\tau} : j\text{産業 (試算は空港) において}\tau\text{年に投入された}i\text{財の償却率} \end{array} \right.$

	2014 年度 固定資産	2015 年度 投資	2016 年度 投資	2017 年度 投資	2018 年度 投資	2019 年度 投資	FCSM
2014	$B_{i,j,2014}$						$S_{i,j,2014}$
2015	$B_{i,j,2015}$ $\times (1 - \delta_{i,j,2014})$	$I_{i,j,2015}$					$S_{i,j,2015}$
2016	$B_{i,j,2014}$ $\times (1 - \delta_{i,j,2014})^2$	$I_{i,j,2015}$ $\times (1 - \delta_{i,j,2015})$	$I_{i,j,2016}$				$S_{i,j,2016}$
2017	$B_{i,j,2014}$ $\times (1 - \delta_{i,j,2014})^3$	$I_{i,j,2015}$ $\times (1 - \delta_{i,j,2015})^2$	$I_{i,j,2016}$ $\times (1 - \delta_{i,j,2016})$	$I_{i,j,2017}$			$S_{i,j,2017}$
2018	$B_{i,j,2014}$ $\times (1 - \delta_{i,j,2014})^4$	$I_{i,j,2015}$ $\times (1 - \delta_{i,j,2015})^3$	$I_{i,j,2016}$ $\times (1 - \delta_{i,j,2016})^2$	$I_{i,j,2017}$ $\times (1 - \delta_{i,j,2017})$	$I_{i,j,2018}$		$S_{i,j,2018}$
2019	$B_{i,j,2014}$ $\times (1 - \delta_{i,j,2014})^5$	$I_{i,j,2015}$ $\times (1 - \delta_{i,j,2015})^4$	$I_{i,j,2016}$ $\times (1 - \delta_{i,j,2016})^3$	$I_{i,j,2017}$ $\times (1 - \delta_{i,j,2017})^2$	$I_{i,j,2018}$ $\times (1 - \delta_{i,j,2018})$	$I_{i,j,2019}$	$S_{i,j,2019}$

PIM による固定資産の積み上げの概念図

表 3-5 財別実効償却率一覧

資本財項目	実効償却率 (2011年基準時)	資本財項目	実効償却率 (2011年基準時)
I 住宅	0.500	VI その他の機械・設備	0.177
1 住宅（木造）	0.058	1 ボイラ	0.127
2 住宅（非木造）	0.042	2 タービン	0.120
3 住宅関連の仲介手数料	0.083	3 原動機	0.174
II 住宅以外の建物	0.076	4 ポンプ・圧縮機	0.152
1 住宅以外の建物（木造）	0.078	5 運搬機械	0.145
2 住宅以外の建物（非木造）	0.076	6 冷凍機・温湿調整装置	0.168
3 仮設住宅	0.135	7 その他の汎用機械	0.160
III 構築物	0.025	8 農業用機械	0.112
1 一般道路・街路	0.025	9 建設・鉱山機械	0.161
2 高速道路	0.018	10 繊維機械	0.152
3 河川	0.008	11 生活関連産業用機械	0.181
4 河川総合開発	0.012	12 化学機械	0.156
5 海岸	0.034	13 鑄造装置・プラスチック加工機械	0.182
6 砂防	0.021	14 金属工作機械	0.146
7 下水道管渠	0.011	15 金属加工機械	0.143
8 下水道終末処理施設	0.029	16 機械工具	0.197
9 港湾	0.019	17 半導体製造装置	0.242
10 漁港・漁場整備	0.019	18 金型	0.223
11 空港	0.070	19 真空装置	0.186
12 廃棄物処理	0.062	20 ロボット	0.189
13 都市公園	0.026	21 その他の生産用機械	0.177
14 農業土木	0.028	22 サービス用機器	0.337
15 林道	0.020	23 計測機器	0.215
16 治山	0.019	24 医療用機械器具	0.279
17 鉄道軌道	0.044	25 光学機械・レンズ	0.158
18 電力施設	0.042	26 回転電気機械	0.141
19 電気通信施設	0.043	27 変圧器・変成器	0.121
20 上・工業用水道	0.028	28 開閉制御装置・配電盤	0.150
21 ガス施設・民間構築物・その他	0.028	29 その他の産業用電気機器	0.164
22 プラントエンジニアリング	0.025	30 民生用エアコン	0.178
IV 輸送用機械	0.199	26 民生用電気機器（除くエアコン）	0.217
1 乗用車	0.279	27 電子応用装置（民生品）	0.206
2 トラック・バス・その他の自動車	0.204	28 電気計測器	0.215
3 二輪自動車	0.388	29 電気照明器具	0.201
4 鋼船	0.106	30 他に分類されない電気機械器具	0.190
5 その他の船舶	0.147	31 ロープ・魚網・ネット	0.172
6 船用内燃機関（民生品）	0.202	32 衣服・寝具	0.172
7 鉄道車両	0.114	33 じゅうたん・床敷物	0.161
8 航空機（民生品）	0.151	34 木製器具	0.269
9 自転車	0.139	35 木製家具	0.200
10 その他の輸送機械	0.167	36 金属製家具	0.181
V 情報通信機器	0.262	37 その他の家具・装備品	0.184
1 複写機	0.342	38 建設用金属製品	0.148
2 その他の事務用機械	0.259	39 ガス・石油機器・暖房機器	0.214
3 ビデオ機器・デジタルカメラ	0.224	40 金属製容器・製缶板金製品	0.147
4 電気音響機器	0.202	41 その他の金属製品	0.139
5 ラジオ・テレビ受信機	0.258	42 運動用品	0.155
6 有線電気通信機器	0.257	43 時計	0.192
7 携帯電話機	0.296	44 楽器	0.128
8 無線電機通信機器（民生品）	0.239	45 その他の製造工業製品	0.169
9 その他の電気通信機器	0.149	VII 防衛装備品	0.074
10 パーソナルコンピューター	0.314	1 武器	0.075
11 電子計算機本体（除くパソコン）	0.300	2 電子応用装置（防衛装備品）	0.201
12 外部記憶装置及び表示装置	0.297	3 無線電機通信機器（防衛装備品）	0.253
13 入出力装置及びその他の付属装置	0.275	4 船舶	0.056
		5 船用内燃機関（防衛装備品）	0.110
		6 航空機（防衛装備品）	0.067
		VIII 育成生物資源	0.273
		1 育成生物（果樹・茶木等）	0.200
		2 育成動物（乳牛・競走馬等）	0.309
		IX 研究・開発	0.157
		1 研究・開発（市場生産者）	0.110-0.183
		2 研究・開発（一般政府）	0.165
		3 研究・開発（対家計民間非営利団体）	0.165
		X 鉱物探査・評価	0.165
		XI コンピュータソフトウェア	0.330

注 1：出所「国民経済計算推計手法解説書」（平成 23 年基準）

注 2：赤線で囲った部分は試算に利用した計数。

v 損益計算書及び費用明細書の科目を用いて推計すると、産出額（売上高）、中間投入額（営業費用明細書から抽出）、付加価値額（産出額－中間投入額）、報酬・賃金（雇用者報酬）、総固定資本形成額（固定資本増減明細書の当期増加額）、租税公課（生産及び輸入品に関する税）などの JSNA のフロー編の勘定科目と対応する。また、固定資本マトリックス（フロー）や固定資本ストックマトリックスにも概ね対応させることができる。

2. 経済活動別の国内総生産・要素所得
(単位: 10 億円) 平成30暦年 (2018)

経済活動の種類 \ 項目	産出額 (生産者価格表示) (1)	中間投入 (2)	国内総生産 (生産者価格表示) (3)=(1)-(2)
1. 農林水産業	13,735.4	6,954.5	6,780.9
2. 鉱業	807.5	525.5	282.0
3. 製造業	335,053.7	221,542.3	113,511.4
4. 電気・ガス・水道・廃棄物処理	34,262.5	20,057.0	14,205.5
～	～	～	～
合 計	1,045,492.4	497,602.6	547,889.8

経済活動の種類 \ 項目	固定資本減耗 (4)	国内総生産 (生産者価格表示) (5)=(3)-(4)	生産・輸入品に課 され税・補助金 (6)	国内要素所得 (7)=(5)-(6)	雇用者報酬 (8)	営業余剰・ 混合所得 (9)=(7)-(8)
1. 農林水産業	1,994.5	4,786.3	-3.1	4,789.4	2,608.6	2,180.8
2. 鉱業	169.9	112.1	55.2	56.9	199.0	-142.2
3. 製造業	31,208.6	81,302.8	13,611.8	67,690.9	54,189.7	13,501.3
4. 電気・ガス・水道・廃棄物処理	7,670.7	6,534.8	1,178.1	5,356.7	3,259.2	2,097.5
～	～	～	～	～	～	～
合 計	123,447.1	424,432.7	42,917.3	381,515.4	283,579.7	97,935.7

22. 固定資本マトリックス (名目)
(単位: 10 億円) 平成30暦年 (2018)

資産分類 \ 制度部門別・経済活動別分類	一国計	制度部門別		
		非金融法人企業	民間	一般政府
1. 住宅	17,072.2	3,011.8	2,380.5	0.0
2. その他の建物・構築物	40,963.8	23,987.7	19,581.7	15,213.3
(1) 住宅以外の建物	14,589.7	11,192.6	10,513.8	1,752.0
(2) 構築物	25,758.3	12,179.2	8,683.5	13,461.3
(3) 土地改良	615.8	615.8	384.4	0.0
3. 機械・設備	43,049.9	39,568.7	38,333.2	1,291.4
(1) 輸送用機械	8,113.1	7,288.3	7,102.7	279.1
(2) 情報通信機器	5,482.5	4,936.7	4,475.0	256.8
(3) その他の機械・設備	29,454.3	27,343.7	26,755.5	755.4
4. 防衛装備品	1,120.8	0.0	0.0	1,120.8
5. 育成生物資源	226.3	91.9	91.9	0.0
6. 知的財産生産物	29,538.2	23,576.8	22,542.4	2,944.0
(1) 研究・開発	19,189.8	16,036.7	15,556.9	2,195.4
(2) 鉱物探査・評価	33.2	0.0	0.0	33.2
(3) コンピュータソフトウェア	10,315.2	7,540.1	6,985.5	715.4
総固定資本形成合計	131,971.2	90,236.9	82,929.6	20,569.5

4. 固定資本ストックマトリックス (名目)
(単位: 10 億円) 平成30暦年末 (2018)

資産分類 \ 制度部門別・経済活動別分類	一国計	制度部門別		
		非金融法人企業	民間	一般政府
1. 住宅	375,946.5	53,025.5	33,314.0	0.0
2. その他の建物・構築物	1,055,312.0	457,080.1	333,103.6	564,826.2
(1) 住宅以外の建物	176,052.9	123,058.4	114,295.4	27,156.0
(2) 構築物	879,259.1	334,021.7	218,808.2	537,670.2
(3) 土地改良	0.0	0.0	0.0	0.0
3. 機械・設備	218,792.3	195,862.1	189,562.7	6,739.9
(1) 輸送用機械	38,040.3	33,725.3	32,535.4	1,196.4
(2) 情報通信機器	20,896.4	18,838.9	16,831.7	863.8
(3) その他の機械・設備	159,855.6	143,297.9	140,195.7	4,679.7
4. 防衛装備品	10,886.5	0.0	0.0	10,886.5
5. 育成生物資源	828.5	311.2	311.2	0.0
6. 知的財産生産物	147,052.0	118,022.8	113,452.5	16,589.0
(1) 研究・開発	115,138.9	94,838.6	91,936.8	14,267.9
(2) 鉱物探査・評価	140.0	0.0	0.0	140.0
(3) コンピュータソフトウェア	31,773.1	23,184.3	21,515.7	2,181.1
固定資産合計	1,808,817.7	824,301.8	669,744.2	599,041.6

図 3-4 国民経済計算フロー編付表 2、付表 22 固定資本マトリックス及び
ストック編付表 4 固定資本ストックマトリックスと財務諸表の関係

注: 国民経済計算フロー編 (付表 22) 及びストック編 (付表 4) により筆者作成

3-5-4 マクロ会計への接合のメリット

JSNA は、我が国の基礎統計であり、国の会計制度特定科目ごとの SPC 等の財務諸表データを網羅的に抽出・統合した上で、JSNA との比較を可能とすれば、マクロ経済財政政策の観点からの検証や JSNA に準拠して作成された地域勘定である県民経済計算 (Japanese Prefectural Accounts: JPA) との比較による都道府県や政令指定都市レベルの経済活動における影響の把握が可能となる。

しかしながら、現在のところ JSNA や JPA が PFI 事業を明示的に分類して扱っていないため、JSNA や JPA を見るだけでは、PPP/PFI プロジェクトがどのように勘定に反映されているかを一目で把握することは困難である。他方で PPP/PFI における独立採算型や同形態を含む事業形態の増加に伴い、事業費の全体像を検討することは益々難しくなっている。

従来、社会資本整備に係る総額については、単年度事業費の支出総額は、中央政府の決算書や地方財政統計を見ればほぼ正確に把握することができた。しかし、コンセッション等の独立採算型 PFI 事業の場合には、各事業の決算書の内容を把握していく必要がある。

JSNA で記録するメリットは、予算書や決算書とは異なり、マクロ経済レベルでの経済循環を、フロー会計から複式簿記、ストック会計まで一貫した勘定構造で表現できることである。

また、この勘定構造の中では、各プロジェクトの生産額、中間投入額、付加価値額、固定資本形成、固定資本ストックが定量的に捉えられている。国の経済財政政策の基盤となる基礎統計の中で、時系列的に、既存の公営企業や政府直轄の公共事業とのマクロレベルでの比較が可能となり、他国との比較も可能となる。その結果、他のマクロ指標との比較が一貫して行われ、データに基づく一貫した計画・立案・検証の精度が向上することになる。

BTO サービス購入型	フロー				ストック			
	実物		金融		実物		金融	
	公的	民間	公的	民間	公的	民間	公的	民間
建設期間 (建設費)	資本勘定		金融勘定 (金融取引)		固定資産	-	負債	金融資産
	固定資本形成	-	借入	貸出				
運営期間 (減耗等)	資本勘定		-	-				
	固定資本減耗	-						
運営期間 (施設利用料)	生産勘定		-	-				
	商品・非商品 販売	-						
運営期間 (サービス購入量 ＜元本分＞)	-	-	金融勘定					
運営期間 (サービス購入量 ＜利子分＞)	所得支出勘定		-	-				
運営期間 (サービス購入量 ＜運営費分＞)	生産勘定		-	-				
契約期間後	-	-	-	-			-	-

BTO 独立採算型	フロー				ストック					
	実物		金融		実物		金融			
	公的	民間	公的	民間	公的	民間	公的	民間		
建設期間 (建設費)	資本勘定		-	-	固定資産	無形資産	負債	金融資産		
	固定資本形成	-								
運営期間 (減耗等)	資本勘定									
	固定資本減耗	-								
運営期間 (施設利用料)	生産勘定									
	-	産出額								
運営期間 (政府・公的への 支払)	生産勘定								金融勘定	
	商品・非商品 販売	中間投入							その他	その他
契約期間後	-	-	-	-		-	-	-		

図 3-4 JSNA における PPP (PFI) 事業関係経費の計上 (概念)

注：表は「季刊国民経済計算 No. 158」（内閣府国経済社会総合研究所）に掲載された吉野（当時：青山学院大学教授）が「2008SNA マニュアルを踏まえた「官民パートナーシップにより創設した固定資産の所有権に関する扱い」についての論点整理」木村俊孝・多田洋介、内閣府国経済社会総合研究所国民経済計算部編 季刊 国民経済計算 NO. 151）を参考に作成したものを引用している。

3-6 JSNA における無形資産の扱い

企業会計において、コンセッション方式適用の結果として政府又は公的企業が所有する有形固定資産を根拠として、生み出された無形資産を SPC の貸借対照表に計上するのは上記のとおりであり、2008SNA に拠れば、有形固定資産の投資主体として取り扱う可能性もあったのである。

しかしながら、現状において JSNA では、有形固定資産について法的所有権者の支配権を重視していると想定され、一般政府あるいは公的企業の資産として計上が行われている。

我が国のコンセッション方式において民間企業に生じた無形資産の扱いについて、具体的な記載はないが、2008SNA で導入された研究開発などとは異なり、固定資本マトリックスには計上されていない。公的企業であれば公的部門内で連結（Consolidate）させて有形固定資産としてのみ計上することで二重計上を排除するというのが、現行の JSNA が採用した考え方である。しかしながら、経済構造や経済成長の源泉の一つである固定資本が経済社会の

情報化、デジタル化、金融技術の進展に伴って、有形資産から無形資産へ変化しているという見方が広がっている。有形固定資産と無形資産と比較し、マクロ経済への寄与を分析する上で、改めて当該無形資産を JSNA に計上することは、検討すべき課題である。

3-7 公共施設等運営権により発生した無形資産の扱い

2011 年の PFI 法改正により、導入されたコンセッション方式による PFI 事業とは、公的部門における資本ストックの法的な所有権は公的部門に保有したまま民間企業等に公共施設等運営権を設定出来る。同運営権は、企業会計上の無形資産として民間企業の貸借対照表に計上されることとなる。これに対して、一般政府あるいは公的企業は運営権対価（Concession Fees）を受け取ることとなる。

以上の取引が、空港の運営・管理事業に本格的に導入され始めており、政府が有する固定資産の保有と利用の分離が無形資産を介して実態経済に現実化しており、この関係を計測し、実態経済への影響し、どのように機能していることを今後、継続的に計測していくためにも、JSNA への計上方法を真剣に検討すべき時期にきている。

3-8 本章の結論

3-1 で述べたように、現状において、定義が定まっていない PPP 事業は言うに及ばず、PFI 事業についてさえも公的統計は存在していない。また、3-2、3-3 にて指摘したように、当該計数を概念上、網羅しているとされる JSNA を見ても PFI の投資額（総固定資本形成）を抽出することは困難である。

しかしながら、手掛かりがない訳ではない。3-4 から 3-5 に掛けて示したように、PFI 事業の事業量（産出額、中間投入額、付加価値額、総固定資本形成、固定資産など）を体系的に捉えるには、PFI 事業実施に特化した SPC の財務諸表等を利用して JSNA と整合する勘定表に組み換え、JSNA 相当の勘定表を作成し、網羅的に積み上げていくことである。JSNA と整合させるためには、損益計算書、貸借対照表に止まらず、付属明細書レベルまでブレイクダウンした（例えば、通常、企業の損益計算書では、いわゆる営業費用の中に人件費などが含まれており、JSNA では分離する必要があるため）情報が必要となる。

筆者は、これらの情報を網羅的に集約するためには、法令を所管する部署が情報収集及び集約のための制度を準備するのが望ましいと考えている（PFI 法は議員立法だが、実質的な解釈や法改正などについては、内閣府民間資金等活用事業推進室が行っており、法令の解釈、改正や運用を実質的に担当する部署となっている。）。あるいは、これに拠らないとすれば、統計調査として実施することも不可能ではないと考えている。

他方で、3-6 から 3-7 で述べたが、JSNA がマクロ経済の循環を体系化しているとされてい

なかで、無形資産の扱いについて、必ずしも現実の経済取引と捉えきれていない部分も存在する。本論文で対象とした我が国の PFI 法では、2011 年の改正で、我が国におけるコンセッション事業である公共施設等運営権事業を組み込み、すでに同事業が現実空港に適用され、実施されている。SPC の財務諸表には、現実公共施設等運営権が無形固定資産として計上されており、現実社会における経済取引が行われている。このことを考えると、JSNA と現実の経済取引との間に乖離が生じ、マクロ分析に支障を来す可能性があるかと危惧される。すでに述べてきたように、経済社会のデジタル化が確実に浸透し、拡大するなか、無形資産の役割が益々拡大していくことになるろう。本件を機に、筆者は、無形資産の扱いについて、JSNA の推計方法の見直しを検討してもよい時期に来ているのではないかと考えている。

第4章 マクロ経済政策に対応するための課題と 対応策

4-1 マクロ経済政策の観点から PPP/PFI 事業に求められる事項

PPP/PFI 事業は、社会資本整備・運用、経済の活性化を効果的・効率的に行うため重要な政策手段と位置付けられている。

それにも関わらず、現状における公的施設の整備から道路、空港あるいは港湾といったインフラの整備を含む公共事業の分野において、必ずしも十分に活用されているとは言えない状況にあった。しかしながら、2014 年度に仙台空港を皮切りとして、関西国際空港についても、公共施設等運営権方式による PFI 事業の導入に関する実施方針が公表され、他のインフラ分野への波及を含め、その動向は注視に値する。

また、他の公共投資と定量的に比較検討するに際して、過去の PFI 事業に存在しなかった公共施設等運営権がいかなる形で政府の基幹統計である国民経済計算（SNA）にどのように反映されてくるのかについても、予め把握しておく必要がある。

他方、Public Private Partnership (PPP) については、高度成長期に、各地域で整備されてきた公的施設、道路整備などの各種社会資本の更新を念頭に、跡地や未利用地や未利用空間の利用と併せた整備に際して、従来の PFI 事業より、さらに広範に民間の創意工夫を導入し、公的施設を含むインフラの整備の更新費用と運営の合理化・効率化の推進の観点から期待がされているものである。しかしながら、現状において、PFI 事業のように、事業内容や形態が制度等から特定されているものではなく、確たる規定が存在していないこともあり、定義を含め、さらなる検証、研究が必要である。

4-2 プログラムの評価に必要な指標の不足

第3章までに述べてきたとおり、個別の PFI 事業のプロセス管理を検討するだけでは、政策が対象とするプロジェクトの集合全体を把握し、評価するには不十分である。PPP 政策を評価するためには、まず、概念自体を定義し、事業主体、事業の種類・形態を特定していく必要がある。PPP では、定義自体が必ずしも確立していないため、現実にその評価するために PFI を対象とせざるを得ない。

第2章に示したとおり、事業モデルでは、現状の PFI については、計画から運営、管理、計画事業の終了に至るまでのプロセスについて、標準的な手続きや管理手法が示されている。ただし、そのプロジェクトの集合そのものの事業量に示すための仕組みが確立されていない

という問題がある。

近年、政府の各種計画では、KPI（Key Performance Indicators）を設定される場合も多い。PFIについて、これらを機能させるためには、本来、その基礎資料として、プロジェクトの集合体としての事業量を把握することに、また、公共事業の大半が市町村、都道府県が主体となって取り組んでいる現状に鑑み、地方政府が主体となって共通の項目で整理されたデータによって、目標及び実績を組むべきである。

表４－１ 整備すべき PPP/PFI 関係基礎データ（毎年度調査）

（都道府県・市町村への年度周期による調査案と入力データ想定）

〇〇県

（単位：件、百万円）

	PPP/PFIの対象施設の種類 (注1)	既存件数 (今年度新規分) (注2)	延床面積 及び管路 等 (㎡、 km) (注3)	事業者の 固定資本 形成額 (1社当 り年度 額) (注4)	政府等から の補助金・ 交付金 (年 間、1社当 り平均) (注5)	政府等から のサービス対価 (年間、1社当 り平均) (注6)	民間セク ターからの 債務残高 (1社 当り平均) (注7)	年間利益 額 (1社 当り平均) (注8)
1	庁舎	2(1)	3,000 ㎡	1,000	0	500	500	100
2	公営住宅・ 宿舍	2(0)	1,200 ㎡	1,000	0	300	300	100
3	小中学校	2(1)	2,000 ㎡	800	0	200	200	100
4	給食センタ ー	2(0)	800 ㎡	600	10	200	200	50
5	スポーツ施 設	2(1)	2,000 ㎡	0	10	200	200	50
6	社会教育施 設・文化施 設	6(1)	1,000	0	2	80	100	50
7	廃棄物処理 施設	2(0)	1,000 ㎡	100	10	800	800	300
8	上水道施設	1(1)	100 km	1,500	2	1,000	1,000	400
9	下水道施設	1(1)	100 Km	2,500	2	1,500	1,500	300
10	その他施設 (道の駅・ 観光施設、 斎場、都市 公園)	4(0)	3,000 ㎡	0	0	100	100	200
11	複合施設	4(0)	3,000 ㎡	0	0	150	150	80
12	施設改修事 業	4(0)	2,000 ㎡	0	0	100	100	60
	合計	33(6)	—	120	36	5,130	5,150	1,790

注1：発注者である政府（中央、地方）は、対象施設の種類ごとに、個別受託企業（SPC等）のリストを作成する。

注2：対象となる各事業の受託者から提出される有価証券報告書の費用明細書（営業費

用 明細、固定資本増減明細など) レベルまで資料を提出させる。財務諸表については、明細書に至るまでの分野に共通に勘定科目を指定し、取りまとめを容易にする。

注 3 : 総務省が「公共施設等管理計画」との整合性を確保する。

URL: <https://www.soumu.go.jp/iken/kanrikeikaku.html>

注 4 : 受託者の財務諸表等から作成する。

注 5 : 地方政府の決算書の他、受託者の財務諸表との整合性を確認する。

注 6 : 受託者の財務諸表等から作成する。

注 7 : 受託者の財務諸表等から作成する。

注 8 : 受託者の財務諸表等から作成する。

4-3 政策としての定量的な評価が不十分な PPP/PFI

KPI は、目標達成の達成度を測定し、モニタリングするための定量的な指標である。政府の目標では、取り組みそのもののアウトプット（取り組み件数や取り組み総額などの要因）を KPI として指定する場合が多い。しかし、政策の成功を評価する際には、マクロ経済政策プログラムの中での PPP/PFI の効率性など、従来の公共施設整備の取り組みと比較して評価する必要がある。現状では、公文書のデータに基づいた十分な評価が行われているように見えるが、マクロ経済のための政策プログラムでは、従来の公共施設整備の取り組みと比較して評価する必要がある。理想的には、取組の効率性などの基礎的な指標を含めた評価結果に基づいて政策を評価すべきである。

4-4 政策としての定量的評価に必要な事項

本研究では、PFI の個別事業の財務情報を取りまとめた。事業の定義や情報公開が不十分であることから、PFI を日本の国民経済計算制度 (JSNA) と比較する方法が提案されている。内閣府の資料によると、JSNA は国連国際基準 (SNA) に準拠した統計法に基づく重要統計であり、日本経済を国際比較可能な形で体系的に記録することを目的としている。今後、PFI 施策の定量的な成果を検証し、政策運営の評価手法や Plan-Do-Check-Act (PDCA) サイクルの確立に活用できることが指摘されている。

世界銀行が 2017 年に発表した「リファレンスガイド」の「序文」によると、官民パートナーシップ (PPP) の範囲は非常に広く、「公共の資産やサービスを提供するために、民間の当事者と政府機関との間で締結される長期的な契約で、民間の当事者が大きなリスクと経営責任を負い、報酬がパフォーマンスに連動しているもの」である。

PFI は、公的資産を形成及び管理し、あるいは、同資産を利用するサービスを提供するための民間団体と政府機関との間の長期契約であり、契約する民間法人はリスクと管理責任を

負うとともに、業績に応じて利益を得る。

内閣府によれば、平成 11 年の PFI 法の施行以降、公共施設の建設・維持管理等に関する事業が 818 件、6 兆 5 千 539 億円（2019 年度末）となっている。ただし、これらのデータは、発注者である国や公営企業が実施方針を公表している事業数を示しており、事業範囲は当初の契約金額の合算値であることに留意が必要である。

4-4-1 PFI 事業単体における評価の枠組み

PFI 事業では、発注者である公共施設等管理者（国、地方公共団体等）が事業の実施方針を作成し、PFI 事業の対象となる特定事業の選定を行った上で、通常の公共事業同様に、民間事業者向けの入札説明書または募集要項の作成に際して行う Value For Money (VFM) の計測、リスクマネジメントの基本となるリスク分担表の作成など、通常の公共事業において必ずしも必要とされない事項について、発注者側が資料を作成し、公表する必要がある。

また、PFI 事業では発注者側において、民間事業者側の創意工夫の効果的に取り込み、かつ事業全体の整合性を確保するために、受注者側となる得る民間事業者側のニーズや能力を事前の把握し、受注者側の Work Breakdown Structure (WBS) やスコープマネジメント (Scope Management)、資源マネジメント (Resource Management)、タイムマネジメント (Time Management)、リスクマネジメント (Risk Management) 等を視野に入れた統合マネジメントを考慮した事業計画を企画・立案していく必要がある。

4-4-2 PPP/PFI 政策に必要な評価の枠組み

4-4-1 で示した事業単体を適切に運営・管理する仕組みを整備することは、政策としても重要であり、この方面では、すでに PFI 法に基づく体系的な枠組みほぼ完成しているのは、前述のとおりである。他方で、すでに課題として取り上げているように、現状における重要な政策目標である社会資本整備のための政策ツールという側面から捉えた場合、PFI 事業により整備されてきた社会資本の総量（総額）と費用、それにより生み出される付加価値を網羅的に積み上げ、従来の公共事業を定量的に比較することは欠かせない。

そのため、手段として提案したのが、第 4 章に示した SPC の財務諸表を利用して、個別事業のデータを概念的に調整した上で悉皆的に積み上げていく手法である（「市町村⇒都道府県⇒国」のように現場に密着した行政主体が情報を収集し、行政区分に応じて積み上げることを想定している）。この作業により、公的会計である JSNA の固定資本形成（フロー）から固定資産（ストック）に見合う PFI による社会資本の総量が直接比較できることになる。また、PFI 事業全体を経済活動分野別に比較することも可能となる。

PPP については、今後、PFI と同様に対象となる事業類型を定義し、事業範囲を特定する

とともに、運営・管理する仕組みを法体系として整備することから始める必要がある。その際、併せて取り組むべきものとして、PPPについても SPC やそれに相当する組織を形成することを前提とし、当該 SPC 等から政府に対して、経営実態を定量的かつ詳細に把握するための営業費用明細書など財務諸表の提出を義務付けるよう仕組みを整備する必要がある。また、事業者や行政が提供するシーズと住民などユーザーのニーズの関係を定期的なアンケート調査を行えるよう措置することも重要である。

PPP/PFI 政策については、データ整備環境を整備し、個別事業のデータを実際に収集し、集計したデータを前提とした KPI を設定することが適切な政策の評価と管理につながる。

なお、総務省は 2016 年度に公共施設等の老朽化対策を念頭に「公共施設等管理計画」（平成 26 年 4 月 22 日付総財務第 74 号総務大臣通知「公共施設等の総合的かつ計画的な管理の推進について」）の策定を各都道府県及び政令指定都市に対して要請している。同要請の中で、「早急に公共施設等の全体の状況を把握し、長期的な視点をもって、更新・統廃合・長寿命化などを計画的に行うことにより、財政負担を軽減・平準化するとともに、公共施設等の最適な配置を実現する」としている。また、同年度より、同省が「地方公会計」の整備に向けた取り組みを推進しており、都道府県及び政令指定都市の単式簿記の決算書からフローとストックを網羅的に捉える財務諸表等の整備へと進展している。

社会資本投資の太宗について、地方政府が主体となって整備が進められていること、地方政府に対して強力な指導力を発揮することが可能な総務省が推進していることに鑑みると、「公共施設等管理計画」、「地方公会計」の整備は、PPP/PFI の推進に際して、大きな影響と情報をもたらすことが想定される。PPP/PFI 政策の側面でも、これらの取組との連携を意識し、相乗的に機能させることを具体的に検討すべきである。

表 4-2 PPP/PFI 評価を行うための基礎項目
(市町村集計⇒都道府県集計⇒全国集計)

PPP/PFIの対象施設 (注1)		件数 (注2)	事業開始時点で作成		事業開始後に作成	
			事業公募時点で 想定された PSC(注3)の 単位面積当 りの平均・料 金収入	事業公募時 点で作成され たVFM(注4)の 単位面積の平 均、収益	事業財務諸表 等から産出さ れた単位面積 当たりコスト 平均・収益 (注5)	住民・利用 者の満足度 (類似の公 共施設との 比較) (注6)
1	教育と文化	123	PFI 公 募 時に作成 される基 礎データ から作成。	PFI 公 募 時に作成 される基 礎データ から作成。	PPP/PFI 事業運用 開始後に 財務諸表 等から作 成。	PPP/PFI 事業運用 開始後に 利用者・ 住民への アンケート により作 成
2	生活と福祉	17				
3	健康と環境	67				
4	産業	13				
5	まちづくり	40				
6	あんしん	21				
7	庁舎と宿舍	53				
8	その他	42				

注1：対象施設の分類は、内閣府民間資金等活用事業推進室のホームページ上の分野別分類に準拠した。

URL：https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/jigyuu/bunya.html

1. 教育と文化

小中学校 / 高校 / 大学・高専 / 試験研究機関 / 社会体育施設 / 給食センター /
文教その他 / 公民館・市民ホール等 / 図書館 / 美術館 / 文化交流施設 /
文化その他

2. 生活と福祉

老人福祉施設 / 身体障害者福祉施設 / 知的障害者福祉施設 / 福祉その他

3. 健康と環境

病院 / 衛生試験場 / 廃棄物処理施設 / 余熱利用施設 / 上水道施設 / 斎場 /
浄化槽

4. 産業

卸売市場 / かんがい用排水施設 / 農業振興支援施設 / 農業その他 / 漁港 /
インキュベーションセンター / 産業その他 / 観光施設

5. まちづくり

駐車場 / 駐輪場 / 空港 / 航空関連施設 / 都市公園 / 自然公園 / 下水道施設 /

港湾施設 / 公営住宅 / 市街地再開発事業 / 土地区画整理事業

6. あんしん

警察施設 / 消防施設 / 防災その他 / 刑事施設

7. 庁舎と宿舍

事務庁舎 / 宿舍

8. その他

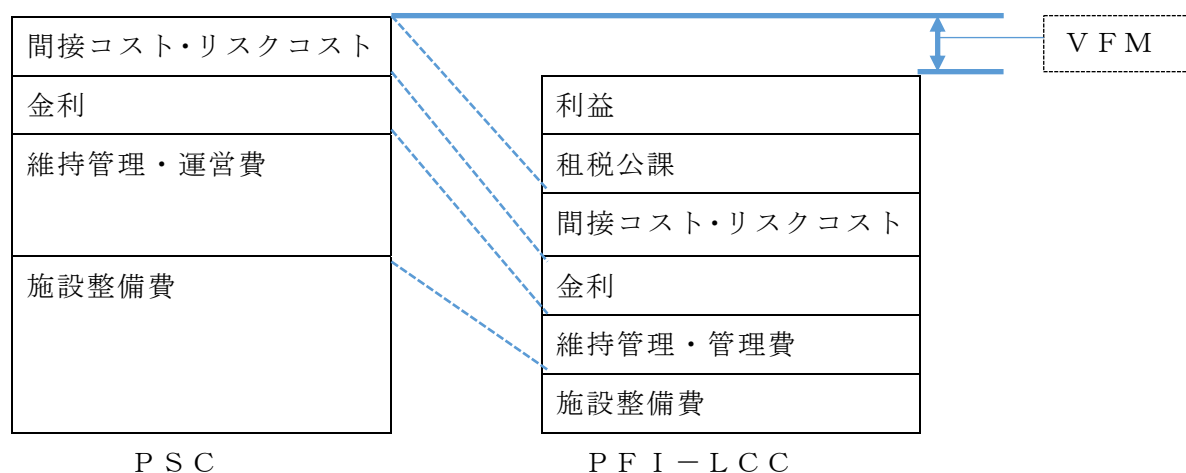
複合施設 / 道の駅 / その他

注2：件数(全国)は、内閣府ホームページの「PFI 事業情報（分野別）」の平成22年12月末時点のデータによる。

URL：https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/jigyoku/bunya.html

注3：公共が自ら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を Public Sector Comparator (PSC) という。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を PFI 事業の Life Cycle Cost (PFI-LCC) という。

注4：Value For Money (VFM) とは、PFI 事業における最も重要な概念の一つで、支払 (Money) に対して最も価値の高いサービス (Value) を供給するという考え方を指す。VFM の評価は、PSC と PFI 事業の LCC との比較し、PFI 事業の LCC が PSC を下回れば PFI 事業の側に VFM があり、上回れば VFM がないということになる。



PFI 事業における PSC と VFM の関係についての概念図

4-5 JSNA におけるストック推計値に係る改善の可能性

公共投資額（固定資本形成額）のほとんどは、政府の決算額に拠ることから、他の分野の投資額に比べて信頼性の高いデータであることは否定しない。しかしながら、インフラを構

成する財（JSNA では「その他構築物」に相当）について、我が国の道路、空港、港湾等の公共施設が民間企業に払い下げられることは皆無に近いことから市場価値を反映した価格が存在しない（皆無に近い）。また、砂防ダム、堤防のように国民の生命や資産を守るのに重要ではあっても市場で価格形成するのは困難と見られる社会資本も多く存在することなどから、誰もが納得し得る資産額の評価（市場価格あるいはそれに近似できる評価額）を得るのは難しい。

JSNA では、2011 年度に、野村（2004）に示された理論的基盤との整合を目指して 2005 年基準への改定が行われた。これにより、民間が保有する有形固定資産や無形固定資産については、「民間企業投資・除却調査」（Survey on Capital Expenditures and Disposals of Private Enterprises）⁷に拠り、民間企業が保有する資産の取得時点と売却時点に係るデータを収集し、その経齡的な価額の変化を財別にプロファイルすることを可能とした。同基準への改定により、高い精度による償却率の推計が行われ、市場における陳腐化（obsolescence）などの経済的価値の変化も反映したものとなっている。他方で、社会資本の大部分を占める財（道路、ダム、港湾等）については、当該調査結果によるデータが存在しないことから、平均耐用年数と物理的特性や経齡的効率性（age-efficiency）の低下を反映したプロファイルから導出された償却率（depreciation）に拠っていると考えられる。

このような状況において、現在、国が推進しているコンセッション方式による PFI 事業で導出される公共施設等運営権という無形資産の価額が市場価格を反映すると考えられることから、財の市場価値を測るための参考値となるではないかと考えている。例えば、空港を構成する構築物の管理・運営などから得られる収益に基づく契約額が明示されることで、市場価値を反映した価格情報が入手できるため、以下の幾何分布（Geometric Distribution）を想定した経齡的価格プロファイル（Age-Price Profile）の計測式における P_0 、 P_t に相当する価格をより市場価格に近い水準で推計することが可能となり、ストック推計の精度を高めることが可能となると考える。

⁷ 民間企業における新規資産や中古資産を取得する投資支出及び除却に関する状況を資産別に調査することにより、国民経済計算体系の資本ストック推計や生産勘定の整備のための基礎資料とすることを目的としている。

○幾何分布 (geometric distribution) を想定した経齡的価格プロファイル (age-price profile) の計測式

$$\frac{P_t}{P_0} = (1 - \delta)^t$$

$\left(\begin{array}{l} P_0 : \text{契約期間開始時価格} \\ P_t : \text{契約期間終了時価格} \\ t : \text{売却までの経過} \\ \delta : \text{減価率} \end{array} \right)$

4-6 本章の結論

2 章において示した PFI 法に基づく事業制度は、その運営や管理の仕組みにおいて、すぐれた要素を有しているものの、全体の事業量まで計測する仕組みが制度化されていないことから、第三者が政策耐える得るデータ分析が困難な状況となっている。さらに、PPP については、PFI 同様の制度が整備されておらず、基本的には、事業の定義などから開始する状況にあることから、現状において、データ収集に進むことも難しい状況にある。

このため、まず、PFI について 3 章において、提案した手法により、個別事業のデータを収集し、集計及び推計することで、JSNA などマクロ統計と比較可能とした上で、JSNA に組み込むべきである。比較可能となった段階で PFI 政策がマクロ経済的視点で評価することが可能となる。

他方で PPP/PFI という手法を含む社会資本全般に関する施策の視点から見ると、総務省が整備を進めている「公共施設等総合管理計画」や「地方公会計」の整備は、注目に値する取組である。これらの取組と連携することにより、PPP/PFI の実態を把握する取組や適切な政策評価に寄与することは十分想定される。

また、PPP についても、PFI の個別事業の開始に際しての透明性や運営・管理に対する優れた事業制度が生かせる法令体系を構築し、さらに PFI では整備されていなかった個別事業のデータ収集から集計が可能な体制を制度として整備していく必要がある。

これらが機能することで、証拠に基づく評価を含む PDCA サイクルを構築することが可能となる。このことは、マクロ統計であり勘定でもある JSNA 自体の改善にも資するものである。

第5章 プロジェクト管理からプログラム管理へ

－提案を実現するためのプログラム管理の枠組みの構築とその評価

5-1 事業制度に組み込まれたプロジェクト管理

PFI 法に基づく手続きを的確に行なうことは、法律に示された手続きを遵守することだけに止まらない。すでに規定され、確立された事業手法を理解し、事業プロセスに取り組み、事業の品質管理（QC）とその透明性、リスク管理が適切に図られることにつながる。このことは、事業管理方法を一から考えるコストやリスクを軽減させる効果、資金調達を円滑に進める効果を併せ持つと考えられる。

5-2 実施方針、特定事業の選定、民間事業者向け募集要項の各段階での文書作成の意義

PFI 事業では、発注者である公共施設等管理者（地方公共団体等）が事業の実施方針を作成し、特定事業の選定、民間事業者向けの入札説明書または募集要項の作成に際して行う作業は、ステークホルダーマネジメント（Stakeholder Management）、スコープマネジメント（Scope Management）、資源マネジメント（Resource Management）、タイムマネジメント（Time Management）、リスクマネジメント（Risk Management）等を考慮した統合マネジメント的要素を考慮し作成する必要がある。

中でも Value For Money (VFM) の計測、リスクマネジメントの基本となるリスク分担表の作成は、PFI 事業の中でもその要になると考えられている。例えば、入札説明書や募集要項として業者に提示（公表）する要求水準書には PFI 事業の特徴である性能基準、契約からモニタリングに至る過程を発注者側と受注者側の間で Work Breakdown Structure (WBS) やタイムマネジメントも念頭において作成するのが望ましい。民間事業者側の創意工夫と効率化を発注者側の意図と整合させることにつながる。

5-3 事業プロセスが価値を生む

現状における PPP 事業の中で、SPC が設立するのが一般的であり、データが得られ易い PFI 事業においても、PFI 法の中では、（PFI 法は議員立法ではあるが）同法を所管する内閣府が事業情報に必要な報告の提出を求める規定はなく、財務諸表等に計上されるデータが制度上、政府に集まる仕組みとはなっていない。PFI 法に拠るデータ集約の体制が整っていないとす

れば、統計法に基づく統計調査として事業情報を収集し、集計することを検討することも必要である。

政策の企画・立案や評価等を担当する統計ユーザー側としては、SPC に対する財の投入・産出に係る統計調査が存在しない現状においては、まず、SPC の財務諸表を収集し、そのデータを把握し、活用することが、JSNA などマクロ統計における位置付けや関係をより明確化し、Evidence Based Policy Making (EBPM) を有効に実施するための一歩となる。

また、PFI 事業で活用される Value for Money (VFM) や SPC などの企業経営体の経営効率を図る指標などを作成し、各事業分野、各事業形式、事業類型などの形態ごとに分析し、他の事業体との比較を行い、地域活性化への貢献などとも併せて総合的に分析することで、PFI 事業の運用や制度の改善を促し、政策ツールとしての機能と有用性を高めることとなる。

これらを踏まえると PFI 事業に関する規定やガイドラインは、公式なマニュアルがほとんど存在していない従来型の公共事業に比して、逆に充実しているとさえ言える。また、市販されている解説書も多い。

今後の事業に関わる実務者にとって、国や地方公共団体が示した指針は知らないでは済まされないことを考えると、少なくとも国が示したガイドラインやマニュアルについては、これからも課題の発生に応じて、ガイドラインやマニュアルが新たに作成されるであることを考えると、既存のものについては統合・合理化し、これらの間の整合性を高めることが、実務者の理解や利便を促進することに資する。

5-4 国における PFI 事業の PDCA サイクルとその効果

我が国政府における PFI 法に位置付けられる、内閣の閣僚レベルで構成される民間資金等活用事業推進会議（PFI 推進会議）、学識経験者から構成される民間資金等活用事業推進委員会（PFI 推進委員会）である。PFI 推進会議は、閣僚級による意思決定のための組織であり、具体的な審議については、PFI 推進委員会と必要に応じて設けられる部会やワーキンググループにおいてなされることとなる。ここでは、実施方針の策定状況、特定事業の選定状況、特定事業に関する客観的な評価、実施状況を踏まえた審議がなされている。また、同委員会では各種ガイドラインやマニュアル等の策定に係る審議及び取りまとめも、その主な役割となっている。ここでの PDCA サイクルは、プロジェクト段階を超えたその集合をプログラムマネジメントする働きである。

政府側では、これに加え、内閣官房が事務局を務める経済再生本部、また、いわゆる骨太の方針の策定で知られる経済財政諮問会議などが PFI 事業に係る制度に強くコミットしている状況にある。他方、与党である自由民主党の政務調査会の中に設置している PFI 調査会も強い影響力を及ぼしている。

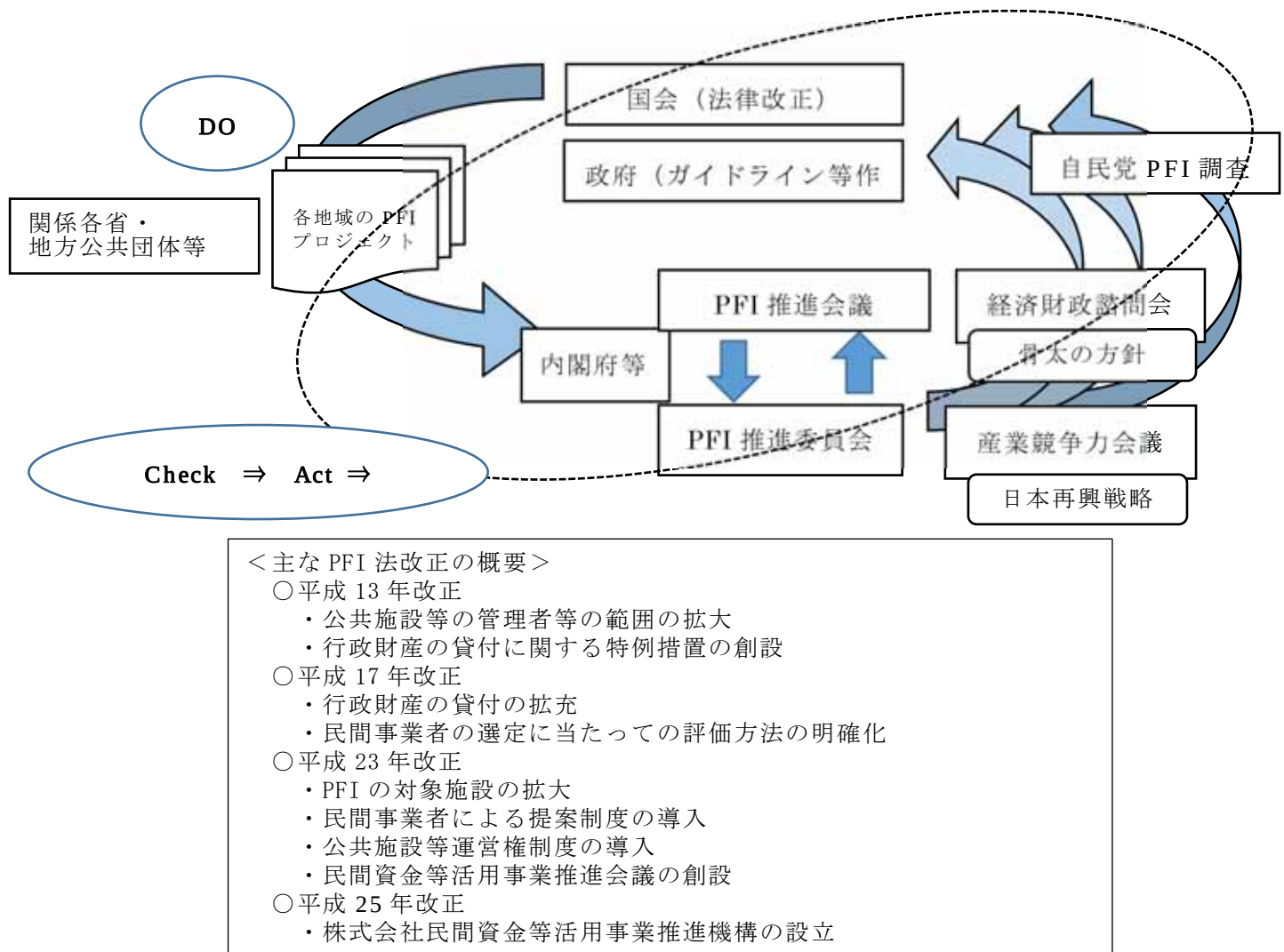


図 5-1 PFI 事業制度に係る PDCA サイクルとその成果

注：著者作成

5-5 プロジェクトマネジメントの透明性と客観的評価

前述したように、PFI 事業のモニタリングには財務諸表も活用されている。しかし、事業管理のための管理会計にとどまらず、事業管理に直接関与していない第三者への情報提供のための機能にも注意を払う必要がある。社会資本整備やその運営事業は、その公共性から、事業を発注する行政や公営企業が過度のリスク負担を負うことを避け、行政や公営企業は、サービスを提供しつつ、国民や地域住民への説明責任を果たすことが必要である。そのような説明責任を果たすための措置の一つとして、SPC などの事業運営主体に財務諸表等の開示を義務付けることも望ましいと考えられる。

一般に、通常の公共事業と比較して、PFI 事業は、事業の開始から終了までの過程を詳細に開示することが法律で義務付けられている。マクロ経済財政政策の運用に必要な公的統計

においても、より具体的施策の効果を見極めるため、政府の決算書から抽出した値を用いるだけでなく、個々の経済主体（民間事業者）の財務諸表を基にした統計を作成、活用すべきである（図 5-2）。

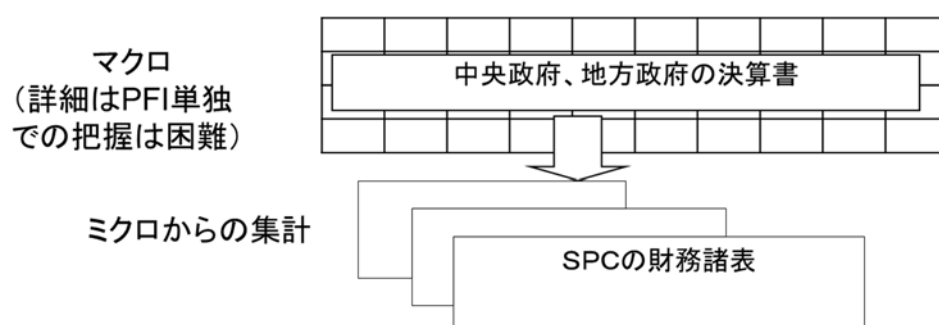


図 5-2 政府の決算書から SPC の財務諸表へ

備考：著者作成

PFI 法では、PFI 事業の対象となる公共施設の整備範囲は限られている。しかし、より幅広い事業を含む PPP 事業は、公共施設の適正管理の観点から、筆者は、PFI 法の対象範囲を拡大する形で検討すべきと考えている。

本研究では、事業の透明性、計画性、中長期的なリスク管理を組み込んだ事業管理を組み込んだ事業制度にも焦点を当てている。さらに、従来の有効な機能の可能性をシステム化し、民間企業の創意工夫や資金を有効に活用する取り組みを適切に実施するためにも、対象となる各種事業を定量的に把握することは必須と考える。

なお、データの入力に必要な調査票、調査データの出力に必要な調査票を事前に特定したり、独立行政法人などの特定法人での業務に適用したりすることができる。

5-6 本章の結論

ープロジェクトマネジメントからプログラムマネジメントへー

5-1 から 5-5 において、PFI 事業におけるプロジェクトマネジメントが可能であり、すでにその要素が取り込まれる形で、制度の改善を含め、PDCA サイクルが機能していることを示した。

これらは、プログラムマネジメントが直面する「多様性、複雑性という基本属性」により、事業という個別プロジェクトから得られる複数の情報に共通する要素を見つけ出して、処理し、政策（制度）に反映させるという当初は、法制度という明確な規定が存在はしてはいても、「抽象的あるいは曖昧であるミッションのスタートし、プログラムという自立分散と統合の具体的な仕組みをつくり出している」と言える。今後 PPP/PFI 政策の目標を実現するためには、各地域や企業側における取組や働きかけを的確に実施する政策分野

別マネジメント、当該政策に係る中央政府に属する各省におけるプロジェクトマネジメント、さらに中央政府における統括的な仕組み（制度）を企画・立案する内閣府や対象となる大半のインフラ投資を計画・実施するという意味では、国土交通省などにおけるプログラム統合マネジメントを明確化し、互いに連携することが求められている。

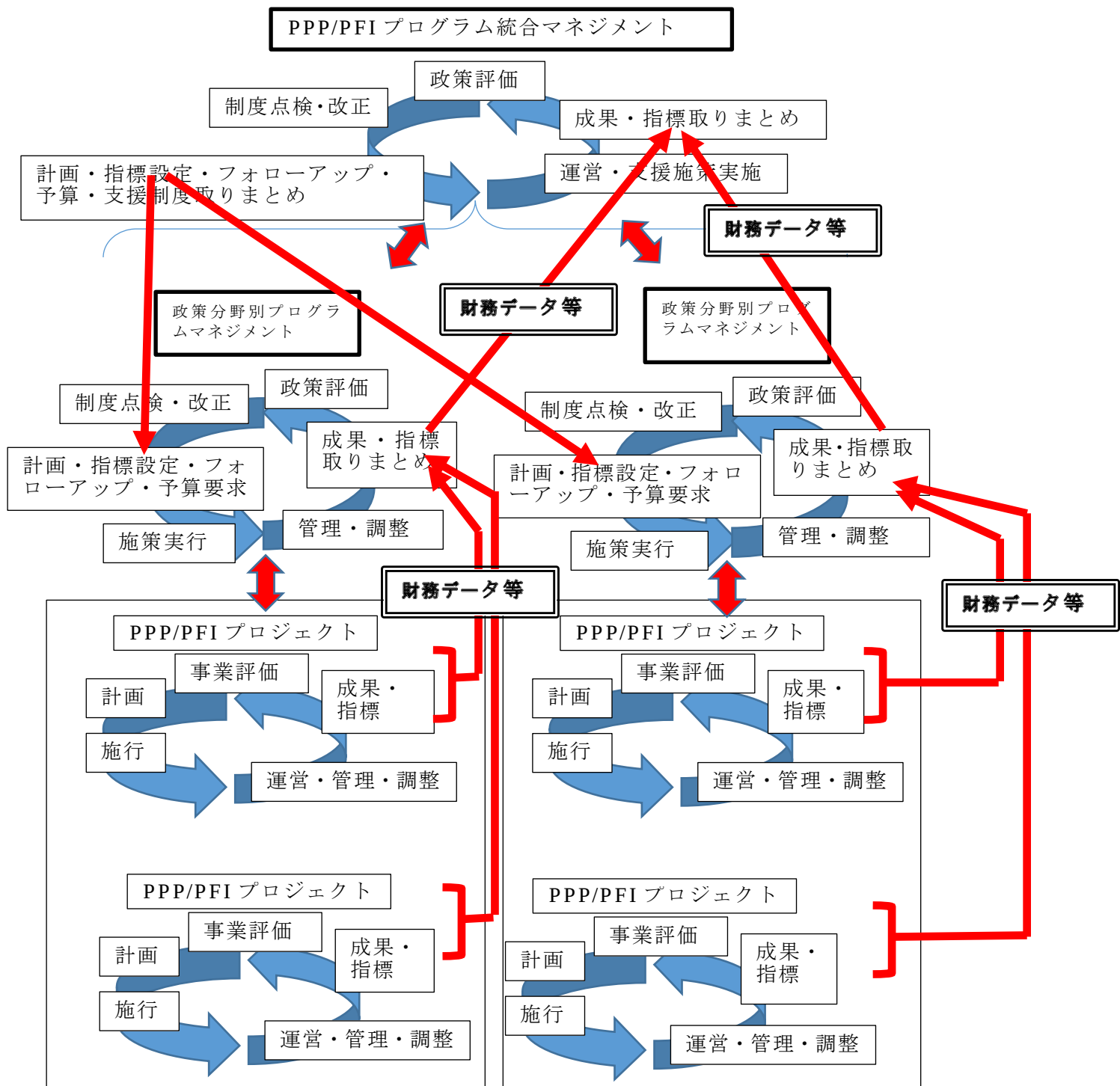


図 5-3 PPP/PFI 政策（プログラム統合マネジメント）とプロジェクトマネジメント

の PDCA サイクル構築

注：筆者作成

第3章で示した手法により、SPCというミクロな経済単位から収集したデータを集約することで、政府の目標に沿った形で投資額（総固定資本形成額）を把握し、これまでの不可能となっていた国の公会計であるJSNAとの対比が可能となることは、効率的かつ効果的な全体の投資の水準が比較可能となる。

この比較作業を行うことで、経済財政政策におけるPPP/PFIの他の項目との比較や総合化がよりの確に行うことが可能となる。例えば、政府が行う緊急経済対策等において、示された対策項目が、どの程度、政策の効果を発揮するかという事前の予測を精緻化することが可能となる。また、事後的に集計したデータによる検証が可能となる。重要なことは、実際に市場に投入した予算額（決算額）が個別企業等の決算データとして記録として残ることで、実際の市場データに基づく検証が繰り返し、行えることである。

また、PPP/PFI政策という固有の政策に絞った場合には、対象となる施設の種類や経済活動分野別のマクロ的な生産性についても把握が可能となり、プロジェクトを目的に沿って、重点化し、あるいは組み合わせることによって、政策目的の適切な達成できることとなる。

また、データを整備することで、市場性の高い分野については、関連する産業との連携により、民間セクターに比重を置いた施策に移行していくことなどの政策判断も可能となる。

表 5-1 データに基づく政策判断に向けて整備すべき項目（想定）

	社会資本の分野（18部門）（注1）	平均耐用年数（注2）	公共施設等保有量（注3）	今後10年間の更新対象施設量・費用（注3）	今後30年間の更新対象施設量・費用（注3）	公共施設等の集約化・複合化の可能性（注3）	PPP/PFI、民営化の適用実績（注4）	料金、サービス対価の収受（注4）	市場性の有○無×一部不明△（注5）
			有・適用（○）、無・不適用（×）、一部有・一部適用（△）、不明（－）						
1	道路（橋梁含む）	70年	○	○	○	－	△ （有料道路のみ）	△ （有料道路のみ）	△
2	港湾	47年	○	○	○	－	△ （港湾に付帯する施設）	△ （港湾に付帯する施設）	△
3	航空	16年	○	○	○	－	○	○	○
4	鉄道	26-33年	○	○	○	○	○	○	○
5	公共賃貸住宅	62年	○	○	○	○	○	○	○
6	下水道	71年	○	○	○	－	○	○	○
7	廃棄物処理施設	23年	○	○	○	○	○	△	○
8	水道	59年	○	○	○	－	○	○	○
9	都市公園	43年	○	○	○	－	○	△	○
10	文教施設	45年	○	○	○	○	○	△	○
11	治水	117年	○	○	○	－	－	－	－
12	治山	44年	○	○	○	－	－	－	－
13	海岸	50年	○	○	○	－	－	－	－
14	農林漁業	40-50年	○	○	○	－	○	△	○
15	郵便	18年	○	○	○	○	○	△	○
16	国有林	41年	○	○	○	－	－	△	○
17	工業用水道	59年	○	○	－	－	－	△	－
18	庁舎	46年	○	○	○	○	○	△	○

注1：内閣府「日本の社会資本 2017」（2017年12月、2018年3月一部改訂）に分類による。

注2：内閣府「日本の社会資本 2017」（2017年12月、2018年3月一部改訂）の耐用年数による。

注3：総務省「公共施設等総合管理計画」（各都道府県及び政令指定都市）等により、概要把握。

URL：<https://www.soumu.go.jp/iken/kanrikeikaku.html>

注4：内閣府民間資金等活用事業推進室の「PFI 事業情報」（分野別）で概要把握。

URL：https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/jigyoku/bunya.html

注5：内閣府民間資金等活用事業推進室の「PFI 事業情報」（分野別）の事業リストで概要把握。

URL：https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/jigyoku/bunya.html

第6章 結論と今後の展望

6-1 研究成果

ープログラムマネジメントとしての政策目標の設定と管理ー

本研究の成果として、既存の研究では、描けていなかった PFI 事業の基礎データの計測が可能とする方法を提案することで、PPP/PFI 政策の定量的評価の基盤を提供出来ることを示した。それは、以下の4点に要約される。

1. PFI 事業の総量（総固定資本形成額、中間投入額、付加価値額）の定量的な計測方法の提案

通常の公共事業同様に政府の決算書から事業量を推計するのではなく、第4章で取り上げた SPC の財務諸表を利用することで、これまで計測出来なかった PFI 事業の事業形態やその経済活動分野ごとの事業量（総固定資本形成額、中間投入額、付加価値額）を把握することが可能であることを示した。

2. 政策評価とプログラムマネジメントに関する実態に即したデータの提供が可能

従来の公共事業は、利潤を生まないことから、すべてをコストとして扱っており、PPP/PFI 事業についても政府の決算書から推計するのであれば、従来の公共事業との区別は難しい。

1を整備することで、SPC を設立することが一般的である PFI 事業については、事業の類型や種類を KPI として提示している政府の行動計画に対して、実際の投資実績（固定資本形成額）や経常的費用（中間投入）、営業利益（付加価値）に関するデータの把握が可能となる。PFI 事業これらのデータを提供することで、制度改正や予算投入に係る経費の効率性などを測り、政策に関するプログラム評価やプログラムマネジメントが可能となることを示した。

3. 公共事業(施設整備含む)分野に限らない応用分野

PFI 法に基づき、PFI 事業の対象となる公共施設の範囲は限られている。また、我が国の PPP/PFI は社会資本整備、アセットマネジメントの観点から検討されることが大半である。

他方で、事業の透明性や計画性、中長期的なリスク管理などのプロジェクトマネジメントの手法を取り入れた事業管理運営の仕組みは、従来の政府調達幅広い分野で有効に機能することが期待されており、政府の方針である「成長戦略フォローアップ」

においても、介護、新たな分野その端緒が見えている。

4. JSNA スtock統計の改善する可能性を示唆

コンセッション方式による PFI 事業で導出される公共施設等運営権という無形資産に着目し、空港を構成する構築物の管理・運営などから得られる収益に基づく契約額が明示されることで、市場価値を反映した固定資産価額に反映が難しかった我が国の大規模固定資本の形成ストック推計の精度向上に寄与する可能性を示した。

以上のように、政策は、個別事業の集合を制御するプログラムマネジメントであり、民間企業の活力を活かす政策の中で SPC が設立され、あるいはセグメント化された財務諸表が入手可能である場合は、提案した手法を他分野へ応用することが可能である。

6-2 各種政府方針間に見るプログラムマネジメント上の問題点

複数の政府の指針の他、現在、注目を集めている「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（2014 年 12 月 27 日閣議決定、以下「地方創生総合戦略」という。）でも骨太の方針や日本再興戦略 2014 改訂版同様に「PPP／PFI 推進」が盛り込まれているが、地方創生総合戦略やこの前身である地域再生の各種指針におけるツールの柱となっているのが、交付税交付金を利用した施策（地域再生基盤強化交付金等）である。

過去に実施されてきた地方交付税措置を前提とした社会資本整備施策全体についても、同様の傾向があるため、方向転換するのは、極めて難しいと見られる。

これをプログラムマネジメント上の考え方で見ると、初期において、短期に成果を重視する地方交付税型のプログラム重点事業分野に集中的に投下したあと、中長期的な体質転換を図るためのプログラム重視へ重点プログラムを移行させていく Program Architecture を実践する Program Management Architect が必要となるだろう。

上記のように、地方債の起債や地方交付税措置が手厚く講じられている我が国において PFI 事業を進めるためには、高度な戦略や調整の他にも、政令指定都市等の地方公共団体の指針で明示的あるいは実質的に導入されている公共事業や公共施設等整備に際して、一定の金額以上のものあるいはその規模に達していなくても民間企業のノウハウや創意工夫が必要と考えられる案件について、PFI 事業の手法をある程度の強制力を持って検討させることも必要と考えている。

6-3 今後の課題と展望

第 4 章で示した PFI における SPC の財務諸表からデータ収集する手法の導入は、政策の

効果を評価し、機能を発揮させるためのマネジメントを行うために、有効かつ不可欠なものであると考えている。今後、PPP 事業に関する法制度が整備される場合、PFI 法が示した事業内容の公表に関する規定やプロジェクト管理のための規定については、踏襲すべきである。

また、PFI 法において規定されていなかったプログラムマネジメントに必要な事業者側からの政府への財務諸表等基礎データ提出等については、明確に規定しておく必要がある。それに併せて、企業会計と公的会計、公的統計の項目は、必ずしも整合していない。政策を定量的に検証するためには、対象分野ごとに財務諸表の勘定科目を共通化するための規則、あるいは共通様式調査票を用いて調査できるよう、予め制度上、規定しておく必要がある。

PFI 事業は、発注するのは公共施設等管理者となるが、その実施方針策定に係る民間提案を含めるとの事業実施に関する方針から包括的な契約締結から事業実施から終了に至るほぼすべての段階で民間事業者が関わることとなるため、従来型公共事業では生まれなかったビジネスチャンスが広がっている。他方で、国も地方公共団体も財政にゆとりは無くなってきており、既存の施設、土地、資源及び経費を集約し、これまでよりさらに、インフラ整備においても民間企業のノウハウや創意工夫を生かした効率・効果をもたらす貢献が求められている。

【参考文献】

- [1] 経済財政諮問会議「経済財政運営と改革の基本方針」（2011 年～2020 年、閣議決定）
- [2] 日本経済再生本部「成長戦略フォローアップ」（2020 年 7 月、閣議決定）
- [3] 特定非営利活動法人日本プロジェクトマネジメント協会「改訂第 3 版 P2M プロジェクト&プログラムマネジメント標準ガイドブック」、日本能率協会マネジメントセンター、2014 年
- [4] 吉田邦夫、山本秀男編著「イノベーションを確実に遂行する実践プログラムマネジメント」、日刊工業新聞社、2014 年
- [5] 日本開発銀行 PFI 研究会「PFI と事業化手法ー公共投資の新しいデザイン」、社団法人金融財政事情研究会、1998 年
- [6] 木下誠也著「健全な競争環境の創造に向けて 公共調達研究 なぜ、世界に例をみない制度になったか」、日刊建設工業新聞社、2012 年
- [7] 株式会社日本政策投資銀行、株式会社日本経済研究所、一般財団法人日本経済研究所、株式会社価値創造研究所編著「日本政策投資銀行 Business Research 地域創生と未来志向型官民連携ーPPP/PFI 20 年の歩み、「新たなステージ」での活用とその方向性」、株式会社 ダイヤモンド・ビジネス企画、2020 年
- [8] 内閣府「平成 30 年度諸外国における PPP/PFI 事業調査業務報告書」、2019 年 3 月
- [8] 内閣府「平成 31 年度諸外国における PPP/PFI 事業調査業務報告書」、2020 年 3 月
- [10] 高橋玲路「PPP/PFI の 20 年 法務・契約実務からみた現状と課題」（日経研月報 2020. 2）、一般社団法人日本経済研究所
- [10] 内閣府民間資金等活用事業推進室ホームページ <https://www8.cao.go.jp/PFI/>
- [11] 内閣府民間資金等活用事業推進委員会計画部会資料
- [12] 内閣府民間資金等活用事業推進会議「PPP/PFI 推進アクションプラン」、2016 年、2017 年、2018 年、2019 年、2020 年
- [13] 内閣府民間資金等活用事業推進室「地方公共団体における PFI 事業導入の手引き」、2005 年
- [14] 杉本幸孝監修、内藤滋、宮崎圭生、幸田浩明編著「PFI の法務と実務【第 2 版】」、2012 年
- [15] 福田隆之、赤羽貴、黒岩匡有昭、日本政策投資銀行 PFI チーム 編著「改正 PFI 法解説 法改正でこう変わる」、東洋経済新報社、2011 年
- [16] 山内弘隆編著「運輸・交通インフラと民間活力ーPPP/PFI のファイナンスとガバナンス」、慶應義塾大学出版会、2014 年

- [17] 佐藤主光「第2章 公共の経済学－契約の失敗と政府の失敗」(山内弘隆編著「運輸・交通インフラと民間活力－PPP/PFIのファイナンスとガバナンス」、慶應義塾大学出版会、2014年)
- [18] 小巻泰之「経済データと政策決定－速報値と確定値の間の不確実性を読み解く」日本経済新聞出版社、2015年
- [19] 自治体契約研究会「詳解 地方公共団体の契約(改訂版)」、ぎょうせい、2014年
- [20] 野村浩二「資本の測定 日本経済の資本深化と生産性 Measurement of Capital and Productivity in Japan」、慶應義塾大学出版会、2004年
- [21] OECD「Measuring Capital OECD MANUAL2009 Second Edition」、2009年
- [22] 八代尚宏編「シリーズ・現代経済研究 23 「官製市場」改革」、日本経済新聞社、2005年
- [23] 内閣府経済社会総合研究所国民経済計算部 国民経済計算(GDP統計)ホームページ
<https://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/menu.html>
- [24] 内閣府経済社会総合研究所国民経済計算部「推計手法解説書(年次推計編) 平成23年基準版」、2016年
- [25] 国際連合等「System of National Accounts 2008」、2009年
- [26] 河野正雄、大森明著「マクロ会計入門－国民経済計算への会計的アプローチ」中央経済社、2012年
- [27] 木村俊孝、多田洋介「2008SNA マニュアルを踏まえた「官民パートナーシップにより創設した固定資産の所有権に関する扱い」についての論点整理」内閣府経済社会総合研究所国民経済計算部編 季刊 国民経済計算 NO.151、2013年
- [28] 吉野克文「国民経済計算体系における官民パートナーシップ(PPP/PFI)の取扱いに関する概念的課題」内閣府経済社会総合研究所国民経済計算部編 季刊 国民経済計算 NO.157、2015年
- [29] 野田由美子「PFIの知識」、日本経済新聞社、2003年
- [30] 佐藤主光「地方税改革の経済学」、日本経済新聞出版社、2011年
- [31] 土居丈朗「地方債改革の経済学」、日本経済新聞出版社、2007年
- [32] 根本祐二「朽ちるインフラ」、日本経済新聞出版社、2011年
- [33] 中村洋一「SNA統計入門」、日本経済新聞社、1999年
- [34] 三輪篤生「PFI事業における公共施設等運営権導入と国民経済計算による経済効果把握等に関する考察」、2014年国際P2M学会秋季大会提出論文及びプレゼン資料、2014年
- [35] 三輪篤生「PPP/PFI事業の現状と我が国の基幹統計に及ぼす影響に関する研究」社会・経済システム学会機関誌 39号、2020年

- [36] Atsuo Miwa, Hiroshi Deguchi “Investigating Japan’ s PFI System from the Perspective of Program and Project Management” , The 3rd International Conference of P2M, International Association of P2M, Chiba Institute of Technology, Japan, 2015.
- [37] Atsuo Miwa, Hiroshi Deguchi “Study on information and knowledge management for policy making of PPP / PFI” , 2020 6th International Conference on Knowledge Engineering (ICKE 2020), Okayama University, Japan, 2020.
- [38] W. K. Kellogg, Foundation Logic Model Development Guide, 2004.
- [39] 三輪篤生「我が国の国民経済計算ストック推計体系の見直しー恒久棚卸法（Perpetual Inventory Method: PIM）導入 のための検討ー」、内閣府経済社会総合研究所国民経済計算部編 季刊 国民経済計算 NO.142、pp123-149、2010 年

付録 A PFI 事業に関する制度上の管理体系

1-1 PFI 法における事業管理等

PFI 法の目的は、「民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の整備等の促進を図るための措置等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」ことである。同法は、この目的を達成するために、P2M の要素を備え持った手続き法であることを以下に示す。

PFI 法では、まず、政府が定めるべきものとして、第 4 条において「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的な方針」（以下「基本方針」という）が規定⁸されている。

また、事業の発注者である地方公共団体等の公共施設等管理者（図表 3 の 3 参照）が策定・公表する実施方針（法第 5 条）、特定事業の選定⁹（法第 7 条）、民間事業者の選定（法第 8 条）、民間事業者の選定に当たっての客観的評価（いわゆる Value For Money (VFM) を含む）の実施及び公表（法第 11 条 1 項）、事業が発注者と選定事業者が基本方針及び実施方針に基づく事業契約に従って行われること（法第 14 条）とが規定されている。

⁸ 基本方針は「特定事業の選定」（PFI 法の対象となる事業範囲の特定）、「民間事業者の募集及び選定」、「民間事業者の責任の明確化等の事業の適正かつ確実な実施の確保」、「公共施設等運営権」（いわゆる日本型 Concession）、「法制上及び税制上の措置並びに財政上及び金融上の支援」、「その他事業の実施に関する基本的な事項」等を定めており、法改正にともない、改正が行われている。

⁹ 「特定事業」とは、公共施設等の整備等（公共施設等の建設、製造、改修、維持管理若しくは運営又はこれらに関する企画をいい、国民に対するサービス提供を含む）に関する事業（市街地再開発事業、土地区画整理事業その他の市街地開発事業を含む。）であって、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効率的かつ効果的に実施されるものをいう。

また、「特定事業の選定」とは、基本方針及び実施方針に基づき、PFI 事業として実施することが適切である公共施設等管理者等が認める事業を選定することをいい、選定された特定事業を「選定事業」という。

＜PFI 法の目的と対象施設等＞

1. 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た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こと

2. 対象となる公共施設等（第2条）

- 公共施設（道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道等）
- 公用施設（庁舎、宿舍等）
- 公益的施設（賃貸住宅及び教育文化施設、廃棄物処理施設、医療施設、社会福祉施設、更生保護施設、駐車場、地下街等）
- 情報通信施設、熱供給施設、新エネルギー施設、リサイクル施設（廃棄物処理施設を除く）、観光施設及び研究施設
- 船舶、航空機等の輸送施設及び人工衛星（施設の運行に必要な施設を含む）

＜PFI 事業の対象となる施設等管理者（発注者）＞

3. 公共施設等の管理者（第2条）

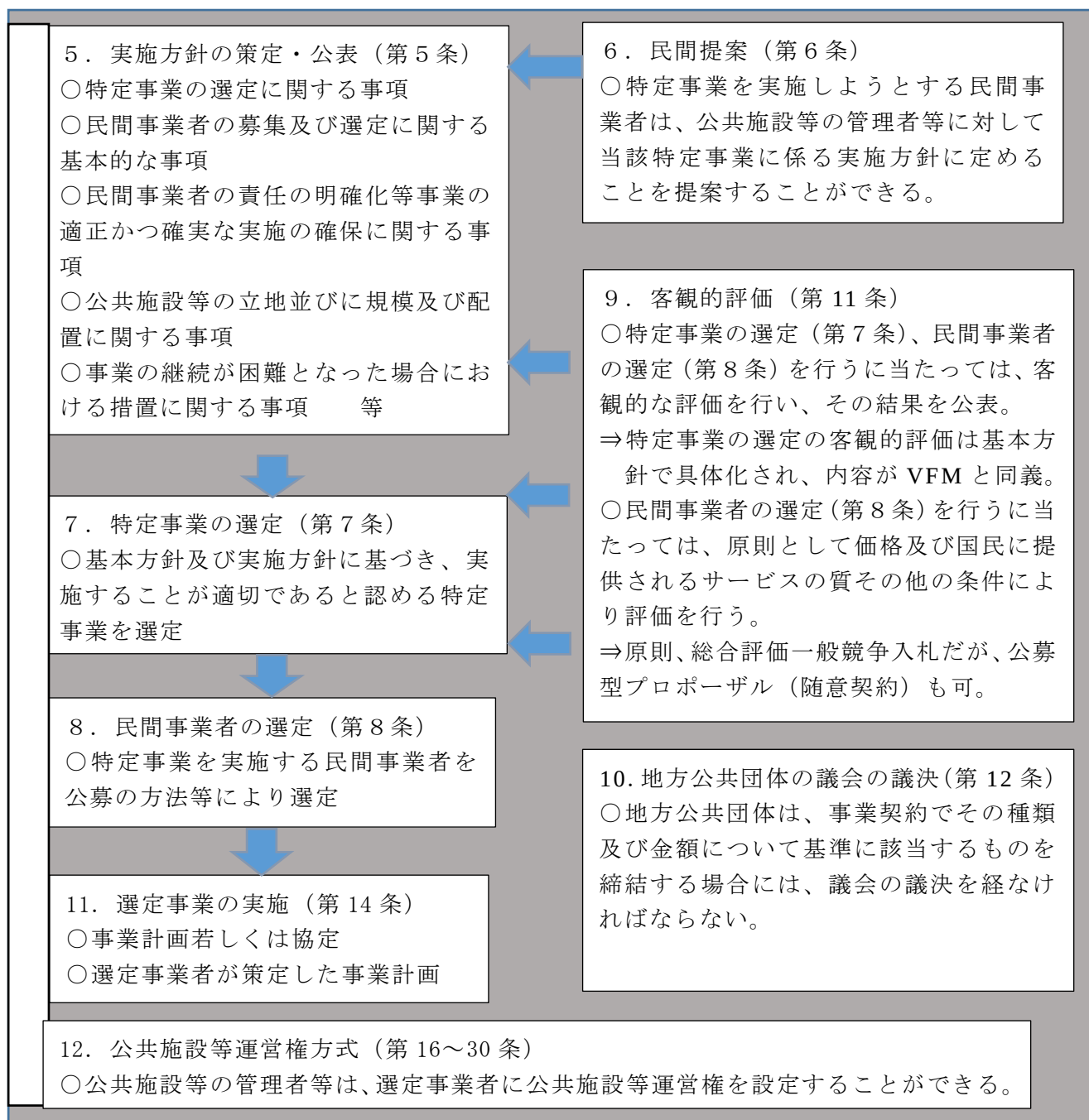
- 各省各庁の長（衆議院議長、参議院議長、最高裁判所長官、会計検査院長を含む）
- 地方公共団体の長
- 独立行政法人、特殊法人その他の公共法人

＜PFI 事業に係る政府の基本方針＞

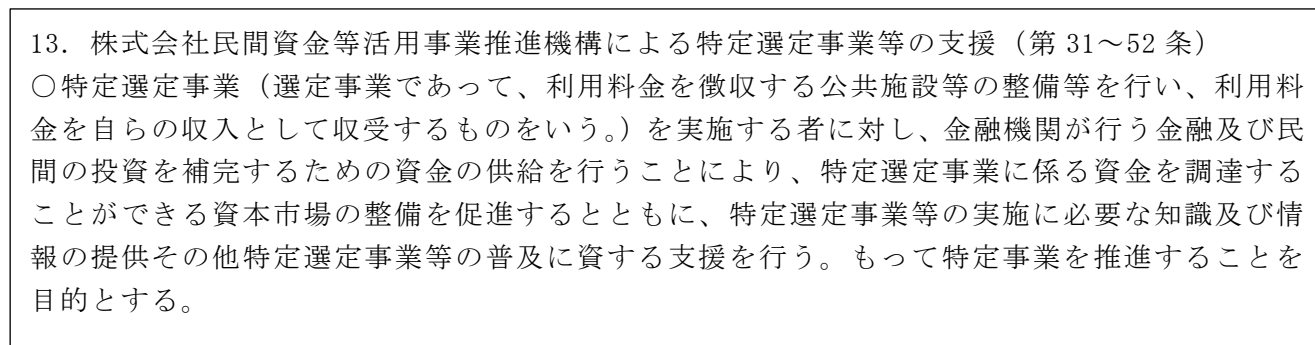
4. 基本方針（第4条）

- 政府は特定事業の実施に関する基本的な方針を定めなければならない（閣議決定）。
- 定める事項
 - ・ 民間事業者の発案による特定事業の選定その他特定事業の選定に関する基本的な事項
 - ・ 民間事業者の募集及び選定に関する基本的な事項
 - ・ 事業の適正かつ確実な実施の確保に関する基本的な事項
 - ・ 法制上及び税制上の措置並びに財政上及び金融上の支援に関する基本的な事項
- 配慮等
 - ・ 公共施設等の整備等における公共性及び安全性の確保
 - ・ 地方公共団体への基本方針の適用の明確化

<施設等管理者による事業実施に係る規定>



<PFI 事業への資金供給等を推進するための組織の設置>



＜支援措置等＞

14. 選定事業に対する特別の措置（第 68 条～82 条）

○国の債務負担（第 68 条）

選定事業について債務を負担する場合には、当該債務を負担する行為により支出すべき年限（5 年⇒30 年）。

○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・低廉な対価で使用が可能。

○無利子貸付け（第 72 条）

選定事業者に対し、選定事業のうち特に公共性が高いと認めるものに係る資金について無利子で貸付けを行うことができる。（日本政策投資銀行融資等）

○資金の確保等及び地方債についての配慮（第 73 条）

国又は地方公共団体は、必要な資金の確保若しくはその融通のあっせん又は地方債についての特別の配慮に努めるものとする。

○土地の取得等についての配慮（第 74 条）

選定事業の用に供する土地等については、選定事業者が円滑に取得し、又は使用することができるよう、土地収用法に基づく収用その他関係法令に基づく許可等に適切な配慮。

○支援等（第 75 条）

ほか、国及び地方公共団体は、基本方針及び実施方針に照らして、必要な法制上及び税制上の措置を講ずるとともに、選定事業者に対し、必要な財政上及び金融上の支援を行う。

○規制緩和（第 76 条）

国及び地方公共団体は、民間事業者の技術の活用及び創意工夫の十分な発揮を妨げるような規制の撤廃又は緩和を速やかに推進する。

○協力体制（第 77 条）

国及び地方公共団体並びに民間事業者は、特定事業の円滑な実施が促進されるよう、協力体制を整備すること等により相互に協力しなければならない。

○国派遣職員に係る特例（第 78 条）

国派遣職員が、任命権者又はその委任を受けた者の要請に応じ、公共施設等運営権者の職員となるため退職し、引き続いて当該公共施設等運営権者の職員となり、引き続き当該公共施設等運営権者の職員として在職している場合は、特別職国家公務員等とみなす。

○地方派遣職員に係る特例（第 79 条）

地方派遣職員が、任命権者又はその委任を受けた者の要請に応じ、公共施設等運営権者の職員となるため退職し、引き続いて当該公共施設等運営権者の職員となり、引き続き当該公共施設等運営権者の職員として在職している場合は、特別職地方公務員等とみなす。

○職員の派遣等についての配慮（第 80 条）

国及び地方公共団体は、特定事業の円滑かつ効率的な遂行を図るため必要があると認めるときは、職員の派遣その他の適当と認める人的援助について必要な配慮を加えるよう努めるものとする。

○啓発活動等及び技術的援助等（第 81 条）

・国及び地方公共団体は、特定事業の実施について、知識の普及、情報の提供等を行うとともに、住民の理解、同意及び協力を得るための啓発活動を推進するものとする。

・民間事業者に対する技術的な援助について必要な配慮をするとともに、特許等の技術の利用の調整その他民間事業者の有する技術の活用について特別の配慮をするものとする。

○担保不動産の活用等（第 82 条）

選定事業を実施する際に当該不動産が担保に供されていた場合において、担保権を有していた会社、担保として供していた会社又は当該不動産に所有権を有していた会社に損失が生じたときは、貸借対照表の資産の部に計上し、繰延資産として整理することができる。（当該決算期から十年以内に、毎決算期に均等額以上の償却）

＜PFI 推進のための委員会等の設置＞

15. 民間資金等活用事業推進会議の設置（第 83 条、第 84 条）

○内閣府に、特別の機関として、民間資金等活用事業推進会議（PFI 推進会議）を置く。

- ・基本方針の案を作成すること。
- ・施策について必要な関係行政機関相互の調整をすること。
- ・施策に関する重要事項について審議し、及びその施策の実施を推進すること。
- ・会議は、基本方針の案を作成しようとするときは、あらかじめ、各省各庁の長に協議するとともに、民間資金等活用事業推進委員会（PFI 推進委員会）の意見を聴かなければならない。

○会長及び委員をもって組織する。

- ・会長は、内閣総理大臣をもって充てる。
- ・委員は、会長以外の国務大臣のうちから、内閣総理大臣が指定する者をもって充てる。

16. 民間資金等活用事業推進委員会の設置（第 85 条）

○内閣府に、民間資金等活用事業推進委員会（PFI 推進委員会）を置く。

- ・実施方針の策定状況、特定事業の選定状況、特定事業の客観的な評価状況、実施状況を調査審議する。
 - ・民間事業者等は、委員会に対し PFI に関する意見を提出することができる。
 - ・PFI の促進及び総合調整のため、内閣総理大臣又は関係行政機関の長に意見を述べることができる。
 - ・内閣総理大臣又は関係行政機関の長は、前項の意見を受けてとった措置について、委員会に報告。
 - ・関係行政機関の長、関係地方公共団体の長又は関係団体に対し、資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力を求めることができる。収集した資料の公表に関し必要な措置を講ずるものとする。
- 委員会は、学識経験者のうちから、内閣総理大臣が任命する委員九人で組織する。
- ・必要があるときは、専門委員を置くことができる。

図 A-1： PFI 法の概要と事業管理等

備考：PFI 法により筆者が作成

＜基本方針の内容＞※閣議決定

基本方針では PFI 法の理念を踏まえ、公共性のある事業（公共性原則）、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して（民間経営資源活用原則）、民間事業者の自主性と創意工夫を尊重することにより、効率的かつ効果的に実施するものであり（効率性原則）、特定事業の選定及び民間事業者の選定においては公平性が担保され（公平性原則）、特定事業の発案から終結に至る全過程を通じて透明性が確保されなければならない（透明性原則）ことが示されている。

＜その他の規程＞

他に、総務省が地方公共団体に対して基本方針等を通知した文書は、地方公共団体で実務を担当者にとっては、実際の調達に関する地方自治法上の取扱いが示された非常に重要な規定となっている。

- 「地方公共団体における PFI 事業について」（平成 12 年 3 月 29 日、自治画第 67 号、平成 17 年 10 月 3 日一部改正）¹⁰
- 「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）に基づいて地方公共団体が実施する事業に係る地方財政措置について」（平成 12 年 3 月 29 日、自治調第 25 号）¹¹

＜PFI 事業の各種ガイドライン＞

また、法的拘束力は持たないが、さらに、政府（国）により法の意図や解釈を具体化したものとして、以下の 6 つのガイドライン等が作成されている。

- 「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」（a. プロセスガイドライン）
- 「PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」（b. リスク分担ガイドライン）
- 「VFM（Value For Money）に関するガイドライン」（c. VFM ガイドライン）
- 「契約に関するガイドラインーPFI 事業契約における留意事項についてー」（d. 契約ガイドライン）
- 「モニタリングに関するガイドライン」（e. モニタリングガイドライン）

¹⁰ 基本方針が閣議決定されたことを受け、総務省が作成、地方公共団体あてに通知した文書。事業計画から事業債務負担行為、地方財政措置、税制措置、契約関係（原則は総合評価一般競争入札すること等）、公有財産の扱いなど事業の調達行為に直結する事項が網羅的に示されている。

¹¹ PFI 事業における地方交付税措置の考え方（国庫補助負担金支出の場合・地方単独の場合）、資金手当のための地方債、土地取得に要する地方債、地方公営企業における PFI 事業への財政措置等について定めている。

○「公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン」(f. 運営権ガイドライン)

さらに、国が主に地方公共団体等の担当者向けに作成されたマニュアルがある。

○「地方公共団体向けサービス購入型 PFI 事業実施手続簡易化マニュアル」(g. 簡易化マニュアル)

○「PFI 事業民間提案推進マニュアル」(h. 民間提案マニュアル)

付録 B PFI 事業に対する発注者側から見た課題

PFI 事業について、発注者側から見た問題は以下のとおりである。

B-1 事業主体の観点から見た PFI 事業の課題

B-1-1 事業経験

プロジェクトとは、“繰り返しのない 1 回限りの仕事”である。この 1 回限りの仕事が各個別の PFI 事業に当たる。従来型の公共事業と比較すると、PFI 事業の実施件数は圧倒的に少ない。

これに由来する課題について、まず、最大の事業発注者である地方公共団体等における課題について考える。前例が無いあるいは非常に少ないということは、従来型公共事業を発注する側の担当部署で事業を担当する者にとって、前例を重視する行政の一般的な慣習や傾向を考えると、大きなハードルとなると考えられる。

また、事業規模が比較的大きく、事業件数が少ない場合は、PFI 事業を受託する民間事業者についても一部の事業者に一層集中しがちになり、事業実施に必要な知見・ノウハウの普及が難しくなる。その結果として、PFI 事業への理解や普及が進みにくいという問題も生じる。

B-1-2 機会費用の発生

総務省が行った地方公共団体へのアンケート（図表 5）の結果を見ると、現状の PFI 事業の問題としては、最も多いのは「事前準備に係る事務量が多い」とする回答である。事務量と費用は比例する関係にあることから、ここでは、費用の発生の観点を含めて考えてみる。

PFI 事業を見た場合、それ自体、プロジェクトマネジメントを体現しており、PDCA サイクルの観点から見ると、リスク管理、透明性、採算性の確認などの点で既存の公共事業政策と比較して、優れていると考えられる。

しかしながら、既存の公共事業と比較すれば、労力と予算が余分に投入される。これらについて、PFI が事業手法として明確に検討することを求められていなければ、当該作業や経費の使用について、組織内部での説明にさらに相当量の労力を割かなければならないこともあり得る。

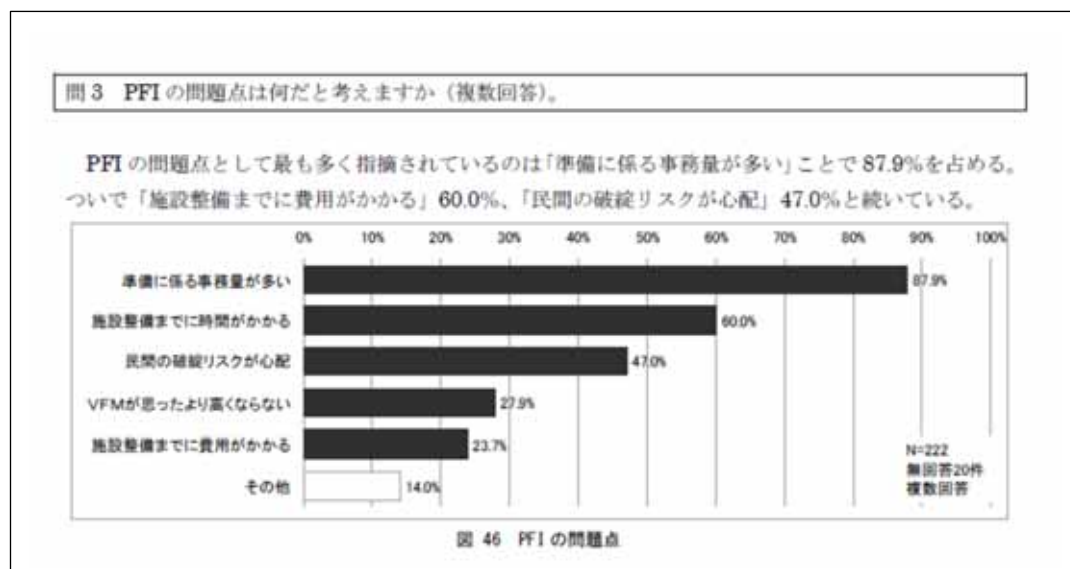


図 B-1： 地方公共団体から見た PFI の問題点

出所：総務省「地方公共団体における PFI 実施状況調査報告書」（平成 23 年 12 月）

URL: https://www.soumu.go.jp/main_content/000140204.pdf

B-2 導入可能性調査の費用

事業の事前準備に際して、特に経費を要するは導入可能性調査であると想定される。同調査に係る経費について、網羅的に調査した資料を現状において把握出来ていないが、国が地方公共団体を支援するために発注した導入可能性調査について、民間事業者（コンサルタント会社等）に委託して実施する場合、インターネット上に公開されている公共調達情報データから、類推すれば、その契約実績が事業内容に応じて、おおむね数百万円単位から1千万円程度の幅の中に存在すると考えられる。導入可能性調査の段階で、この額を地方公共団体が支出することは、決して小さな経費負担とは言えない。これについては、内閣府、国土交通省など支援措置を講じている。

他方で、ある規模以上の事業であるなら、本来は、経費を掛けてでも十分に調査を行った上で事業の実施や事業手法を選択すべきだという考え方もある。いずれにしろ、事業規模に見合った調査方法を検討する必要がある。

B-3 実施方針、入札説明書や募集要項に係る費用

3-2-2 で示したとおり、事業の実施方針を作成するに際して、PFI 方式の導入の判断材料となる VFM 算出（Public Sector Comparator(PSC)と Life Cycle Cost-PFI(LCC-PFI)の比較）、リスク分担の精緻化、性能基準と仕様基準の切り分け等、従来型公共事業の過程で生

じなかったステップが存在しており、それを取り込むために、通常はコンサルタントと導入可能性調査とは別途、アドバイザー契約を結んで対応しているケースが多いと見られる。

B-4 SPC の設立・維持に係る費用

落札業者グループは通常 SPC の設立し、公共施設等管理者と事業契約を締結し、事業を実施するのが通常である。SPC は単なる企業のコンソーシアム (Consortium) でなく独立した法人企業の形態を有しており、当然ながら、会社設立に要する経費、配置する人員に要する経費等が新たに発生することとなる。

これは、3-2-3 で示したとおり、プロジェクトマネジメントの観点から、プロジェクトの規模を念頭に費用対効果を考慮して、可能な範囲で対応する必要があるが、小規模なプロジェクトについては、SPC を設立しない場合もあり得ると考える (PFI 法で規定されたものではない) が、公共施設等管理者側では、区分経理等の措置を契約で担保するなど、特定事業等に係る事業の内容が明確化させることを求めていくべきだろう。

B-5 従来型公共事業と比べ事業期間が長い点

(施設整備までに時間が掛かるとの意見への対応)

PFI 事業手法を採用した場合、2 及び 3-1 で示した事業の手続きを守る必要があり、従来の公共事業の実施の過程にはない事項が入っており、現状では従来の公共事業と比較し事業準備に要した期間を中心に全体として期間が長期化するのは避けられない。

ただし、これについて、内閣府が平成 26 年 6 月に公表した「地方公共団体向けサービス購入型 PFI 事業実施手続簡易化マニュアル」を参照していただきたい。

同マニュアルにおける提案の要となるのは、事業の基本構想、基本計画から導入可能性調査、実施方針・募集要項までをいくつかのパターンで統合することにある (図表 6 参照)。プロジェクトマネジメントの視点から見ると外形上、タイムマネジメントにおけるファーストラッキング (fast tracking) に似ており、一見リスクを増大させて、ステップをオーバーラップさせているように見える。しかしながら、実は、基本構想、基本計画において、コアとなる施設整備等の整備手法が明確化させることが、基本構想や基本計画の精度を高めるために有効となる場合が多いことを念頭においたもので、プロセスの信頼性を低下させることなく、期間を短縮できることから、多くの地方公共団体等にとって、検討に値するものだと考えられる。この方法を適用できれば、4 年を要した PFI 事業契約までの期間を 3 年弱に短縮することが可能となる。

同方法は、事実上、基本構想や基本計画が策定済みの場合には適用が難しいが、特に地

方公共団体等において事業の実務を担当される方には参考として検討していただきたいと考えている。

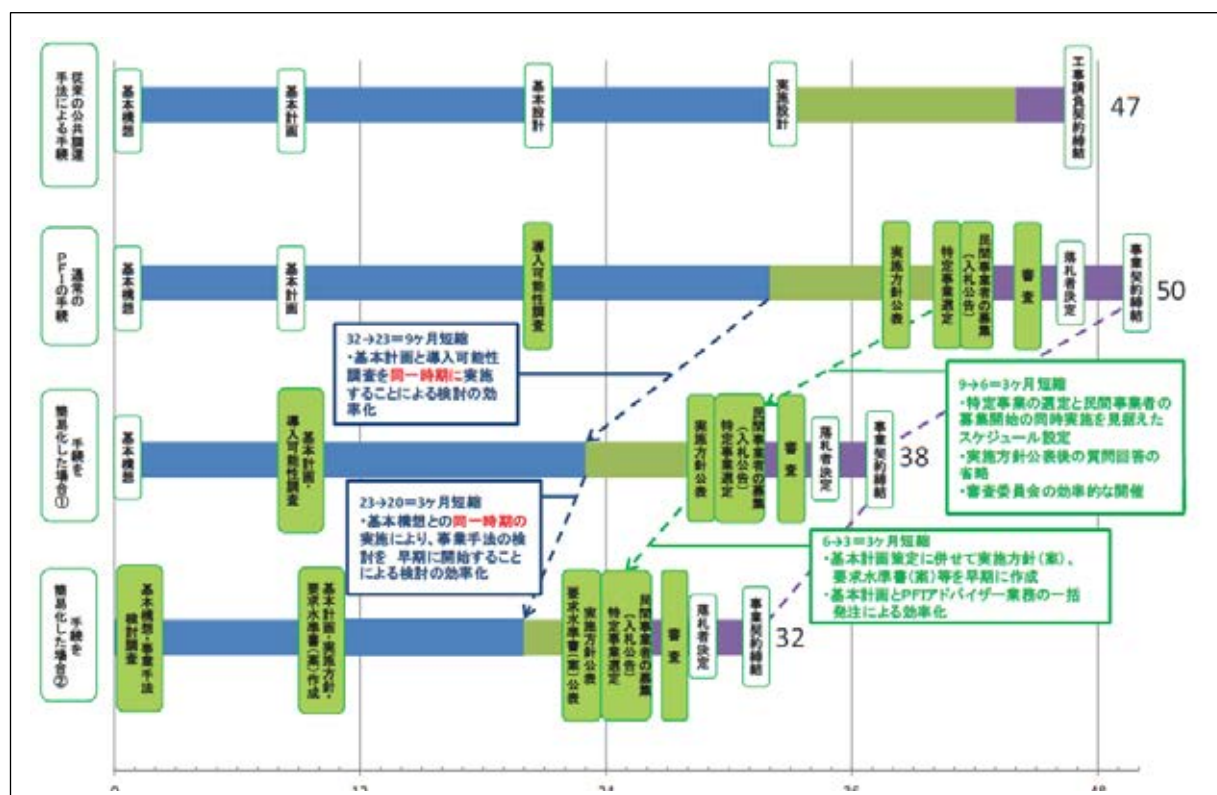


図 B-2: PFI 事業実施手続の期間短縮イメージ

出所：内閣府「地方公共団体向けサービス購入型 PFI 事業実施手続簡易化マニュアル」（2014 年 6 月）

URL: https://www8.cao.go.jp/pfi/kaigi/7kai/pdf/shiryo_07-s2.pdf

B-5 失敗の顕在化に関する課題

(民間事業者が破たんする心配との意見への対応)

総務省によるアンケート調査結果（図表 5）からも分かるが、PFI 事業には複数の失敗例とされる事業が存在する。そのほとんどは事業運営に関する見込み違いや行き詰まりにともなうものである。しかしながら、これは、PFI 事業の手法を採用したからこそ、「失敗事例」として浮彫にされたものであり、従来型公共事業や公共施設等整備事業の手法を採用した場合、状況が認識されないまま、さらに長く潜伏し、公費による過剰な経費の支出等が継続していた可能性がある。

以下は、比較的取り上げられる当該事例である。

(事業の停止や中止に至った事例)

○福岡市臨海工場余熱利用施設整備事業（タラソ福岡）

- ・経緯：事業契約 2000 年 2 月
施設閉鎖 2004 年 11 月
事業再開 2005 年 4 月（新 SPC）
- ・要因：PFI 事業者の破たん（民間事業者の需要リスクの見誤り）

○橿原市近鉄八木駅前南地下駐車場等施設整備事業

- ・経緯：優先交渉権者と基本協定締結 2002 年 2 月
優先交渉権者との協議停止 2003 年 1 月
次点交渉者との交渉辞退 2003 年 6 月
事業中止決定 2003 年 7 月
- ・要因：優先交渉権者と地域団体等との施設の内容の調整が不調

○高知医療センター

- ・経緯：契約締結 2002 年 7 月
契約終了の合意 2009 年 11 月
直営方式スタート 2010 年 4 月
- ・要因：委託料の固定的支払、SPC 能力の低さとモニタリング計画の曖昧さ

○近江八幡市立総合医療センター

- ・経緯：契約締結 2003 年 11 月
契約解除を市議会議決 2008 年 12 月（契約終了 2009 年 3 月）
直営方式スタート 2009 年 4 月
- ・要因：民間融資の金利負担、診療報酬引き下げ等

B-6 国の補助金による支援措置のイコールフットイング (Equal footing)

総務省によるアンケート調査結果（図表 5）において、問題点の上位に出ていないことや、国からの補助金については、内閣府が取りまとめ、ホームページ上に掲載している PFI 事業も対象となる支援措置一覧に見る補助金事業の数が多いことなどから、個別の対象事業に与える影響が大きいことは想定されるものの、現時点において、普及を大きく妨げる要因となっているとは思われない。

B-7 税制のイコルフットィングに係る課題

PFI 事業により、公共施設等を整備した場合、所有が地方公共団体等でなければ、SPC の場合であっても、各種の税が、通常の民間企業と同様に課せられることになる。ただし、図表 7 に示したとおり、Build Transfer Operate (BTO) 方式のように、公共施設等の建設後に所有権 (Ownership) が地方公共団体等にすぐ移転 (Transfer) するものについては、当然ながら課税されないことになる。このため、我が国における PFI 事業は、BTO 方式の採用が大部分を占める状況となる。今後、施設の老朽化が進む場合でも所有権が動かない Rehabilitate Operate (RO) 方式が採用される可能性が高いと想定される。さらに大規模な場合でもコンセッション方式など公共施設等の所有権の移転をとまなわない方法が選択される可能性が高いと考えられる。

B-8 地方債の発行及び元利償還金に対する地方交付税の影響

地方交付税については、PFI 事業と地方単独事業と比較し、Equal Footing が 1 に示した総務省の通知において、ほぼ認められており、現状において、把握できる情報から、この面における特段の問題は生じていないと考えられる。

しかしながら、この地方交付税が公共事業費補助金や施設等整備等補助金への裏負担となり地方債発行にともなう元利償還金についても算入されている点 (図表 8) を踏まえると、佐藤 (2014) が指摘する「①地方債計画を通じた公的資金の手当てや②地方財政計画による公債費への財源保障による「暗黙の信用保障」を通じて、市場における地方債の発行金利と公共施設等整備等に係る民間資金等に対するニーズを大幅に低下させてきた可能性がある」と考える。この財源に関する強力な施策により、PFI 事業は民間資金が調達可能な点が一つの重要な特徴となっており、この魅力を薄めてしまうことを意味し、同事業が 15 年を経た今もなかなか普及しない大きな要因となっていると考えている。

具体的に端的に例示すれば、「市では 100 億円の公共事業案件の実施決めた、50%は国の補助金で賄えた。残り 50 億円は、財源も無いので地方債で調達した。これは当然、償還する必要があるが、元利償還金にも交付税により 50%までは措置してもよいので、金利負担を併せても金利負担を併せても 28 億円ほどで済んだ」ということが起こり得るとのことだ。

従来型公共事業は、この強力な支援措置を十分に享受しており、財政力の無い小規模な地方公共団体等における公共事業や施設整備等に多大な貢献をし、我が国における公共投資が地域間におけるインフラ格差の是正に大きく資する効果をもたらしていたことは想像に難くない。しかしながら、この状況をいつまでも維持できるかについては、平成 27

年 1 月に公表された国民経済計算（SNA）ストック編に計上された国と地方合わせた一般政府部門で見て、2012 年、2013 年とフローどころかストックが 2 年続きで赤字（2012 年 18 兆円、2013 年 42 兆円の赤字となっており、25 年は辛うじて 3,700 億円の黒字）を続けていた我が国にとって永続させるのは難しい状況にあると考えざるを得ない。

この点については、深くかつ長期に地方公共団体の財政構造に影響を及ぼし続けていることもあり、急速な転換は難しいと考えている。当面、現状を前提として PFI 事業の普及・推進策を講じつつ、今後、高齢者人口割合の急速な増大等からもたらされる情勢の変化に備えていく必要がある。

◆「財源」＝財政融資資金、「機構」＝地方公共団体金融機構資金、「市場」＝市場公募資金、「銀行等」＝銀行等引受資金。

◆この表は、地方債事業区分ごとに作成しています（一部省略している事業があります）。

地方債計画*** 事業区分	対象事業	充当率（％）***		交付税措置（％）	資金区分			
		うち財源	うち機構		財源	機構	市場	銀行等
一般債計画***								
公共事業等		90	40	※平成21年度までに完了した純粋事業（道路、港湾及びダム）事業交付金	90	50		
	【国庫交付】道路（国道自動車道交付金等）	90	40	※平成21年度までに完了した純粋事業（道路、港湾及びダム）事業交付金	90	50		
	【国庫交付】各種災害対策（国庫、河川、港湾等、海浜防衛等）	90	40	※平成21年度までに完了した純粋事業（道路、港湾及びダム）事業交付金	90	50		
	【国庫交付】都市計画（都市市電等）	90	—	※平成21年度までに完了した純粋事業（道路、港湾及びダム）事業交付金	90			
	【国庫交付】道路（国道自動車道交付金）	90	—	※平成21年度までに完了した純粋事業（道路、港湾及びダム）事業交付金	90			
	【国庫交付】各種災害対策（国庫交付金、港湾交付金、かんがい事業交付金）	90	10	※平成21年度までに完了した純粋事業（道路、港湾及びダム）事業交付金	90	50		
	【国庫交付】災害対策（国庫交付金、港湾交付金）	90	10	※平成21年度までに完了した純粋事業（道路、港湾及びダム）事業交付金	90	50		
	【国庫交付】国庫土地改良事業交付金（市町村交付金）のうち、平成21年度までに完了した事業に係る交付金（市町村交付金）	90	60	※平成21年度までに完了した純粋事業（道路、港湾及びダム）事業交付金	90			
	【国庫交付】市町村土地改良事業交付金（市町村交付金）のうち、平成21年度までに完了した事業に係る交付金（市町村交付金）	90	—	※平成21年度までに完了した純粋事業（道路、港湾及びダム）事業交付金	90			
	【国庫交付】市町村土地改良事業交付金（市町村交付金）のうち、平成21年度までに完了した事業に係る交付金（市町村交付金）	90	—	※平成21年度までに完了した純粋事業（道路、港湾及びダム）事業交付金	90			
公共債計画***		100	—	—				

図 B-3： 地方債の対象事業への充当率と元利償還金への地方交付税措置の例

出所：宮崎県「平成 23 年度地方債の手引き」

<http://www.pref.miyazaki.lg.jp/shichoson/kense/shichoson/documents/000169815.pdf>

付録C マイクロ PFI の薦め

PFI 事業の優れた特性として挙げられるのは、事業内容が従来型の公共事業の比べ、プロジェクトの計画や管理が制度化され、事業内容やプロセスが第三者に対して開示される部分が多いことや民間企業の創意工夫を取り入れる余地を比較的多く取り入れられることである。しかしながら、事業着手に際してのその事務量が多いこと、期間を要することに対して、事業を担当する政府の職員には抵抗感があるのも事実である。

これは、従来型の公共事業と比較し、圧倒的に件数が少なく、経験が乏しくなっていることと、無縁ではないと考える。よって、政府の方針（大規模事業への導入）とは異なるが、まず、以下のように、事業を担当する政府職員に小規模事業を数多く経験させ、リスクに対応できる、ノウハウを持った人材を増やしていく必要があると考えている。

- ・ PFI 事業の実質的なターゲットとなる事業規模 1 千万円～1 億円まで引き下げる。
（公共事業件数のボリュームゾーンに合わせて小さくする）。
- ・ 導入可能性調査は、地方公共団体等の職員が自ら行えるよう、予めいくつかのパターンを用意し、内製化を容易とする。（さらに必要があれば、コンサルタント等に発注し、高度化。）
- ・ 事業期間を 5 年未満とする小規模案件を提示することによりリスクを低減させる。
- ・ 無理をして民間資金を入れず地方債等を活用。
（PFI 法の手続きを取れば、現行法の解釈により PFI 事業として扱われる。）
- ・ 以上により、国や地方公共団体職員や中小事業者に数多くの事業に係る成功体験を積む。

付録 D PPP/PFI に対する政府の方針

PPP/PFI の推進については、平成 25 年 6 月に民間資金等活用事業推進会議において「PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプラン」(事業規模 10～12 兆円、事業期間 10 年間(2013～22 年)) を策定し、「経済財政運営と改革の基本方針 2014」(骨太の方針、2014 年 6 月 24 日閣議決定) 及び「日本再興戦略」改訂 2014 (2014 年 6 月 24 日閣議決定) において、同アクションプランの前倒し(コンセッション方式について今後 3 年間で 2～3 兆円) を決定して以来、当時のアベノミクスの一翼を担うものとして、経済財政諮問会議(内閣府)、日本経済再生本部(内閣官房)、自由民主党 PFI 調査会等の各方面から案件形成支援の強化等が求められており、2020 年現在においてもその流れは変わっていない。

現在は、「PPP/PFI 推進アクションプラン(令和 2 年改定版)」(2020 年 7 月、内閣府民間資金等活用事業推進委員会決定) が策定され、「成長戦略実行計画フォローアップ」(2020 年 7 月、閣議決定) では、以下のとおり位置付けられている。

「② PPP/PFI 手法の導入加速

「PPP/PFI 推進アクションプラン(令和 2 年改定版)」(令和 2 年 7 月 17 日民間資金等活用事業推進会議決定) のコンセッション重点分野(空港、上下水道、道路、文教施設、公営住宅、クルーズ船向け旅客ターミナル施設、MICE 施設、公営水力発電及び工業用水道) の数値目標達成に向けた取組を推進する。また、樹木採取権制度の活用を推進する。さらに、行政の財政コストを抑えながら、民間のノウハウ等を活用し、社会的課題の解決や行政の効率化等を実現する仕組みである PFS(Pay For Success、成果連動型民間委託契約方式) の活用と普及を促進する。

また、利用料金の生じないインフラにおけるアベイラビリティペイメント方式について、長期にわたって維持管理と改築更新をセットにし、成果・性能に基づいて契約することなど当該方式の定義と、活用方法を記載したガイドラインを策定する。また、当該方式の活用を検討する国の機関及び地方自治体を募り、2022 年度までに 10 件以上の可能性調査を実施し、案件形成を進める。

ア) コンセッション重点分野及び樹木採取権制度の取組推進

・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について、事業者がより効率的な運営ができるようコンセッション(公共施設等の運営)事業者が施設の「維持管理」に限らず、当該事業に密接に関連する「建設」、「製造」、「改修」を実施することが可能である旨を明確化する。このため、2021 年の通常国会に改正法案の提出を図る。

- ・上下水道事業の案件各々の経営状況やサービスレベル、持続可能性を横並びで比較するベンチマーキングの仕組みについて、諸外国の制度を研究しつつ、我が国における導入の可否を検討する。

- ・全国で計画されているスタジアムやアリーナ施設の整備や改築について、案件として実現させることを目指して、公共施設等運営権制度の活用手法や国による支援手法を検討する。

- ・樹木採取権制度について、大型製材工場が必要とする原木消費量である 10 万 m³を地域で安定供給するために必要な国有林野からの供給量及び樹木採取権の存続期間を、マーケットサウンディングを踏まえて検討する。

- ・公共施設等運営権制度の活用案件において生じた民間ならではの創意工夫を整理し、活用に興味を持つ自治体に対して提供等を行う。

イ) 成果連動型民間委託契約方式の普及促進

- ・関係府省による PFS の取組や「成果連動型民間委託契約方式の推進に関するアクションプラン」(令和 2 年 3 月 27 日成果連動型民間委託契約方式の推進に関する関係府省庁連絡会議決定)の順守の状況をモニタリングするため、民間の実務家を交え、フォローアップを行う。

- ・まちづくりや就労支援分野など、現在、PFS の普及を進める重点分野（医療・健康、介護、再犯防止）とされていない分野についても、案件形成支援や好事例の横展開等を通じて、普及を促進する。」

URL: <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/fu2020.pdf>