

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 27 年 9 月 28 日現在

機関番号：22701

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2013～2014

課題番号：25885061

研究課題名(和文)横浜市における行財政運営の民営化過程とPFI方式の事例研究

研究課題名(英文)A case study of PFI method and privatization process in Yokohama City.

研究代表者

大島 誠(Ooshima, Makoto)

横浜市立大学・総合科学部・講師

研究者番号：60709161

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,800,000円

研究成果の概要(和文)：本年度は、主に2つの研究内容に取り組んだ。1つは、横浜市の民営化ならびにその手法であるPFI(Private Finance Initiative)方式導入の背景、現状、効果そして課題である。2つめは、横浜市下水道局改良土PFI事業に関する事例研究である。

1つめは、横浜市の民営化過程やPFI事業について概説的に分析した。そこでは、事業形態や方式に対して改善の必要性が見受けられる。2つめは、中期的には安定した経営が確認された。とりわけ、行政では難しい事業者の技術の導入そして本事業から製造された改良土の販売ならびにまだ全体のごく一部であるが新たな市場の開拓等の成果が見受けられる。

研究成果の概要(英文)：In this year, I analyzed on two issue mainly. One is privatization of Yokohama City and a background of the PFI (Private Finance Initiative) method introduction that is the technique, the present conditions, an effect and a problem. The second is a case study about the Yokohama City sewer station improvement soil PFI business. The first analyzed a privatization process and PFI business of Yokohama City. It is point out the need of the improvement for a business form and a method. Secondly, stable management was confirmed over the medium term. Particularly, SPC(Special Purpose Company) result such as the sale of improvement soil made from the technical introduction of the company hard to please and this business was provided in the administration.

研究分野：地方財政論

キーワード：PFI方式 民営化

## 1. 研究開始当初の背景

世界的に民営化の潮流が進展している。特に、英国では1970年代の英国病と揶揄された経済停滞および財政赤字、公共部門のサービスの低下を改善するために1979年に就任したサッチャー首相が大幅な民営化政策に着手した。

我が国では、1980年代、臨調の答申を受け国鉄、日本専売公社などの公社が民営化された。他方、1990年代は政府の民営化の流れが低迷した。その後、1990年代後半から2000年代には経済活性化、財政再建、特に国政における特異な政治家の下、2000年代初頭に矢継ぎ早に民営化の政策が法制化ならびに実行されていった。

この結果、独立行政法人化、市場化テスト、指定管理者制度など多数の民営化手法が導入された。同時に2008年度に前年の夕張市の財政破綻を受けその翌年度である2008年度に「自治体財政健全化法」が施行された。

このような状況下、PPP (Public Private Partnership: 公民連携) における多数の民営化手法の中でもその最たる施策の1つである「PFI (Private Finance Initiative) 方式」が中央政府、地方公共団体、民間事業者そして地域市民などから注目されている。この方式は、民間資金を調達しそして民間事業者の経営手法を用いながら公共サービスを提供するといったフレームワークである。その理念は、政府が直接公共サービスを提供する従来型公共施設整備方式と比較してコスト削減、質の向上そしてリスク配分に寄与すると言われている。

## 2. 研究の目的

研究の目的は2つある。

本研究の1つめの目的は公民連携の潮流を踏まえ、横浜市(以下「市」とする。)が社会資本整備をおこなう場合に、その1つの手法となるPFI方式の導入意義と課題を分析することである。具体的には、この方式を採用するにあたり、もっとも重要な指標であるVFM (Value for Money) の観点から市で導入されるすべての事業を対象に考察する。VFMとは行政が事前的に算出する値であるので、事後的な指標は損益計算書の一部の勘定科目を用いて、事業開始後に予想された効果を検証する。ただし、この勘定科目は事業性のみを捉えるに過ぎない。そこで勘定科目以外に事業内容や支払いスキームの対応関係を把握し、市のPFI事業が単なる1つの公共事業だけではなくPPPの一環としても機能していることを検証する。

2つめの目的は公民連携の潮流を踏まえ、市が社会資本整備をおこなう場合にその1つの手法であるPFI方式の導入意義と課題を分析することである。具体的には、この方式を採用するにあたり、もっとも重要な指標であるVFMとリスクの観点から考察する。

具体的に市の改良土型PFI事業(横浜市下水道局改良土プラント増設・運営事業)を事例に経営の収益性、リスク、VFMの観点から事例分析を試みる。改良土型PFI事業は、下水道分野におけるPFI事業の1つである。この事業は他の下水道PFI事業と一部異なるスキームを用いているが、今後、新たに同分野の事業に対してPFI方式の導入を検討している地方公共団体にとって先駆的な案件であると考えられる。そのため、本稿は改良土を含む下水道分野へのPFI方式の適用に関して一定の示唆を与えるものである。具体的には、この方式の導入前に試算され1つの重要な指標であるVFMの妥当性、事業内容そしてリスクとそれを規定する事業契約を関連させながら検証する。

全体を通じてPFI方式の意義と課題、PFI方式と他の民営化方式との相違点、同じPFI事業に対して地方公共団体間同士の比較研究をおこなうことで横浜市という1つの地方公共団体だけではなく全国の地方公共団体に対しても一般性のある政策提言を得ることを目的とする。

## 3. 研究の方法

政府の行政文章や担当者からのヒアリング、既存の研究成果を踏まえた事例分析を行う。以下の視点から、横浜市の民営化とPFI方式について可能な限りデータを用いながら分析した。

- (1) 横浜市の財政状況や行財政運営
- (2) 民営化への取り組みとその方法
- (3) 市のPFI事業と体系化
- (4) 市の改良土型PFI事業の経営分析とPFI方式の効果と課題
- (5) 市の改良土型PFI事業のVFMとリスク分析

## 4. 研究成果

### (1) 市の民営化とPFI方式

事業形態や方式に対して改善の必要性が見受けられる。たとえば、学校・上下水道等の継続性と公共性が求められる事業分野には安定した事業継続を確保するために、BTO (Build Transfer Operate) 方式を採用する

ことが合理的である。他方、単なるハード事業や維持管理ではなく事業者の高い技術を引き出すためには、あえてBTO方式を用いて事業者の経営意識の向上と手法を活用することも1つの方策として考えられる。さらに、追加的なサービスの向上に対してモニタリングを通じた報奨金の支払いスキームの確立が、事業者のインセンティブを高める契機になるであろう。

#### (2) VFMと事業の収益性

PFI方式の導入を検討する際に事前に試算したVFMを用いたが、間接的な事業性を含む経常利益は、ほとんどの事業で経営状態が良好であった。しかしながら、高いVFMを達成するためには困難が伴う。この困難性を飛越するためには、VFMを事業経過中と終了後に算定するなど、事後的な検証が必要である。こうした取り組みが市のPFI方式の適性化に寄与し、ひいてはこの方式の活用を企図している全国の地方公共団体に対して重要な視座を与えることになる。

今後、各地方公共団体のPFI事業に関する情報の共有化を図るために第三者機関の設置が求められる。単に情報集約機関の役割だけでなく、PFI事業に関するコンサルタント機能や第三者機関としての評価機能を付与することが、全国の行政ひいては地域住民や事業者の利益につながる。

#### (3) 事業分野

事業の特性を踏まえて供給方法を選定することが、市民・事業者等の利便性を向上させる。さらに、事業内容に応じて指定管理者制度、地方独立行政法人化、民間委託等、多数の方法と比較検証することは、事業の安定性や公共性の確保に寄与するであろう。

#### (4) 下水道事業の経営

経常赤字の年度があるものの一定の利益を計上しながら、安定的に事業が運営されている。また、増設した施設の一部以外は、PFI方式を採用する最大の目的である市の財政負担を生じることなく施設の計画・設置や運営・維持管理を実施した。そこでは、行政では難しい事業者の技術の導入そして本事業から製造された改良土の販売ならびにまだ全体のごく一部であるが新たな市場の開拓などの成果が見受けられる。

#### (5) 改良土事業の事業スキーム

一方、改良土型PFI事業は他の同事業や従来型公共施設整備方式と経営指標を比較すると、収益性とコスト削減という観点からは必ずしも効率的であるとは言い難い。また、SPCは販売先の開拓や効率性に関する検討の余地が残されている。特に、事業者から入札時に提示されたVFMのみならず、事業期間の中途段階や終了後に再計算し、それに応じてSPCに追加的なサービス移転料や報酬を与え

ることなどの財政措置が有益である。

#### (6) 改良土PFI事業の評価

地方公共団体が直営で運営する場合と比較して、市はコスト増大、資金調達、事業運営、維持運営、販売などのハード事業のみならずソフト事業のリスクが大幅に低減できたことは意義がある。また、事業者の技術やノウハウを用いて、市の施策の1つである循環型社会への寄与にも貢献していることは評価できる。

#### (7) リスク

リスクに関しては、市は各部局で改良土の販売先を確保し実質的に改良土の販売の需要変動リスクは市がカバーしていた。一方、市の他のPFI事業や他の地方公共団体の関連事業におけるリスク配分と比較すると、改良土型PFI事業は過度に事業者負担が多いのが特徴である。少なくとも一般的な事業ではない。また、従前の事業者が継続してPFI事業をBTO方式で営んでいた。そして、事業スキームは実質的に事業の収益性を担保にするプロジェクト・ファイナンスではなく、コーポレート・ファイナンスの方法をとっていた。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

#### (雑誌論文)(計3件)

大島誠(2014.3.)「横浜市改良土型PFI事業の実態と課題について 経営分析を中心に」『月刊下水道』(環境新聞社)査読有、第37巻第5号(通巻530号)、pp.49-54.

大島誠(2015.1.)「横浜市における改良土型PFI事業の効果と課題」『浄化槽研究』(公益財団法人日本環境整備教育センター)査読有、第27巻第1号、pp.1-7.

大島誠(2015.3.)「横浜市における公民連携とPFI方式導入の意義と課題について」『日本地域政策研究』(日本地域政策学会)査読有、第14号、pp.48-55.

#### (学会発表)(計3件)

大島誠(2013.10.5.)「横浜市における行財政運営の民営化過程、PFI方式の効果と限界そして財政健全化法への影響」日本財政学会第70回大会(慶應義塾大学)

大島誠(2014.5.25.)「横浜市における改良土型PFI方式の課題について VFMの視点から」日本地方財政学会第22回大会(福島大学)

大島誠(2014.10.26.)「横浜市改良土型 PFI 事業における期待された効果と課題について VFM とリスク配分を中心に」  
日本財政学会第 71 回大会(中京大学)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

大島 誠(Ooshima Makoto)  
横浜市立大学・総合科学部・講師  
研究者番号:60709161

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし