地方自治体における土木インフラ PFI 事業の推進に関する考察

大阪市立大学大学院　臼田利之*
By Toshiyuki USUDA

本研究は、インフラPFI事業の推進を阻む要因として指摘されている公物管理・税制・国庫補助金の観点からその現状と課題を検討した。

公物管理の問題では、現行の個別公物管理法の規定において PFI 事業の実施が可能であることを示し、民間が行い得る業務の範囲と期間においては業務の期間の規定により民間事業者の地位が不安定になることを示した。税制の問題では、事業方式の違いによる課税及び不動産取得税が事業に与える影響について示した。国庫補助金の問題では、補助金が交付されない場合に地方自治体が PFI 事業ではなく、従来の公共事業を実施する理由について示した。

インフラPFI事業が進む下水道事業に関して、民間資金の導入の観点から考察をおこない、他のインフラ事業へのPFI事業の導入の可能性を明らかにした。

【キーワード】PFI、インフラ、下水道

1. はじめに

PFI(Private Finance Initiative)とは、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う新しい手法であり、官民のパートナーシップによって事業を運営し、効率的かつ効果的な公共サービスの提供を図ることを目的としている。

平成 11 年に民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（PFI 法）が成立し、PFI 事業の実施が進められている。

現在数多くの PFI 事業が実施されているが、土木インフラ分野では、PFI 事業がほとんど実施されていない[1)]。平成 15 年 12 月 22 日の総合規制改革会議の第３次答申においても、「公的主体を「管理者」として位置づけた」道路、河川等のいわゆる土木インフラについて民間事業者による管理運営等の推進を求めている。

昨今の厳しい経済状況の中で、公共事業費の削減は喫緊の課題であり、民間の資金・技術を活用できる PFI 手法を土木インフラ分野に積極的に導入することが求められている。

このような中で、土木インフラ分野では下水道事業において、PFI 事業が数多く実施されている。

本研究では、土木インフラ分野での PFI 事業の導入を阻む諸問題を示し、下水道事業の事例における民間資金の活用について明らかにすることにより、道路や河川事業などの他分野の土木インフラでの PFI 事業の実施の可能性を探る。

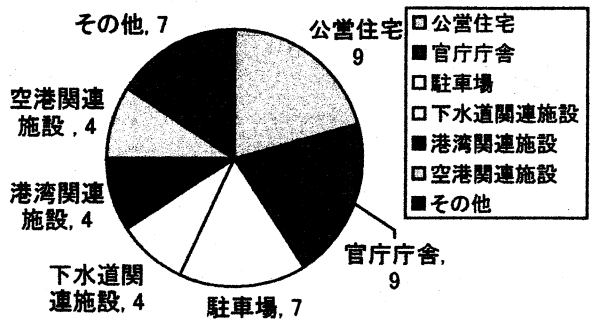
2．土木インフラ PFI 事業の現状

内閣府民間資金等活用事業推進委員会によれば、平成 19 年 3 月 31 日現在で、基本方針策定以降に実施方針が策定・公表された PFI 事業数は 260 件にのぼる。

土木インフラ行政を担当する国土交通省の所管事業では、PFI 法に基づいて実施方針が策定・公表されているものは、平成 19 年 3 月 31 日現在、全国で 50 事業（国土交通省の集計では 60 件であるが、内閣府の統計には、維持管理を含まない事業は除外されている。本論文では内閣府に準拠する。）である。

この 50 事業において、国が直接実施しているものは 14 事業（官庁庁舎、空港関連施設）（地方公共団

＊創造都市研究科　06-6605-3507, toshi_usuda@ares.eonet.ne.jp



出典）内閣府民間資金等活用事業推進委員会資料より作成

図-1 国土交通省所管 PFI 事業内訳(平成 19 年 3 月)

体との共同事業を含む）であり、地方公共団体が実施しているものは 36 事業（公営住宅等、港湾関連施設、駐車場、都市公園、下水道関連施設、市街地再開発、土地区画整理、道の駅、複合施設、廃棄物処理施設、浄化槽）である。（図-1）

国土交通省所管の PFI 事業は、大部分が公営住宅・官庁庁舎（18 件）であり、土木インフラ分野での実施例は下水道事業（4 件）、港湾関連（4 件）、空港関連施設（4 件）などに限られている。

国土交通省は、土木インフラ分野での PFI 推進のために、平成 17 年 2 月 21 日に「国土交通省における PFI 推進の基本的な方針について」を公表している。この中で、PFI の積極的な推進と、PFI 事業に対して通常の事業方式と同様に補助金を交付することを明確にした。また、PFI 事業の事業分野・事業類型等の拡大を図るとともに、事業件数を平成 14 年度末の件数（17 件）に対して、平成 16 年度末までに 2 倍、平成 18 年度末までに 3 倍とすることを目標とした。

国土交通省によれば、平成 18 年度末の事業の実施件数は 60 件であり、設定した目標を達成している。しかし、事業分野については、平成 14 年度末時点での実施事業（官庁庁舎・公営住宅、港湾関連施設、駐車場、都市公園、下水道関連施設、市街地再開発、廃棄物処理施設など）から、大幅な拡大はなされていない。

3．土木インフラ PFI の導入促進を阻む諸問題

地方自治体が公共事業として公共施設などを整備する場合には、道路法などの公物管理法によりさまざまな権限が与えられていること、施設の建設などに対して国庫補助金が交付されること、また各種の税が課されないことや、地方債などの低コストの資金調達が可能であるなど、大きな利点がある。

特に、土木インフラ分野の場合には、公物管理、税制、国庫補助金において官民の差が大きく、従来の公共事業と PFI 事業との間でイコールフッティングとなっていないとの議論[2)]がある。

土木インフラ PFI 事業について、公物管理、税制、国庫補助金の観点から現状の課題を考察する。

(1)公物管理の問題

a)公物管理法の規定

日本経済団体連合会は「PFI の推進に関する第二次提言」において、「現状、必ずしもすべての公共施設分野において PFI の展開が見られないのは、個別事業法や管理法等において、PFI 事業者の法的地位が不明確であったり、あるいは様々な諸規制が個別事業法に存在していることによる」と指摘している。

これに対して、国土交通省は、PFI 事業者の法的地位、公共施設や敷地の所有権の帰属、PFI 事業者に対する公物管理法上の種々の許可等の観点から、現行法においても、PFI 事業を進める上での制約はないとの見解を示した。

内閣府は「公の施設と公物管理に関する研究」平成 15 年 6 月において、公物管理法について、施設管理の主体の観点から 3 類型に整理している。この分分類によれば、土木インフラの大部分は、類型 I に属しており、各公物管理法上、公物管理者は国または地方公共団体と定められている。（表-1）

PFI 法第 7 条 2 項において、「選定された民間事業者は、公共施設の整備等を行うことができる」との規定があるものの、PFI 事業として事業を実施するためには、個別の公物管理法上の規定に適合している必要がある。

代表的な公物管理法である道路法においては、同法第 24 条の規定により「道路に関する工事の設計及び実施計画について道路管理者の承認を受けて道路に関する工事又は道路の維持を行うことができる。」とされており、民間事業者との事業契約において、道路管理者の承認を得ることで PFI 事業の実施が可能である。

表-1 公物管理者とその類型

類型	公物管理者	個別公物管理・業法
類型Ⅰ	公物管理者を国・公共団体に限定しているもの	道路法・都市公園法・港湾法・河川法・空港整備法・下水道法・公営住宅法・駐車場法の路上駐車上など
類型Ⅱ	公共施設等の管理者を原則として地方公共団体としつつ民間事業者の設置管理もみとめるもの	水道法・廃棄物の処理及び清掃に関する法律の一般廃棄物処理施設・工業用水道事業法・熱供給事業法など
類型Ⅲ	公施設等の管理主体について民間、公共団体の区分にかかわりなく認めているもの	廃棄物の処理及び清掃に関する法律の産業廃棄物処理施設・駐車場法の路外駐車場・鉄道事業法・道路運送法など

出典）内閣府：公の施設と公物管理に関する研究,2003

下水道法においても、同法第 16 条の規定により「公共下水道管理者以外の者は、公共下水道管理者の承認を受けて、公共下水道の施設に関する工事又は公共下水道の施設の維持を行うことができる。」とされている。河川法等にも、同様の規定があり、現在の公物管理法においても PFI 事業の実施は可能である。

公物管理法がインフラ PFI 事業の導入を阻む要因とはなっていない。

b)民間が行い得る業務の範囲と期間

「PFI の推進に関する第二次提言」において、「民間事業者が行い得る維持管理・運営の範囲、公物管理法が規定する管理委託期間と PFI 事業期間との関係、占用許可の問題など、既存の法規定が PFI 事業の実施に支障にならないか」と指摘されている。

民間事業者が行いうる業務の範囲については、「公の施設と公物管理に関する研究」において、「本類型における PFI 事業者の位置づけは、公物管理者にはなれないが、公物の整備・管理作用（公権力の行使を除く事実上の作用）を行うことになるものと思われる。」とされ、「道路法」を例として、PFI 事業者の業務範囲が検討されている。

民間事業者が行いうる維持管理・運営の範囲は、内閣府の「「公共施設等の整備等において民間事業者の行い得る業務範囲」について」において、個別公物管理法上の業務範囲が示されている。

このように、PFI 事業者が行いうる業務の範囲が明確化されたことにより、PFI 事業の契約書上で各業務範囲の内容を規定すれば、十分にリスク移転が可能であり、業務の範囲がインフラ PFI 事業の実施の障害とはなっていない。

次に PFI 事業期間と占用許可期間等との問題は、「公の施設と公物管理に関する研究」において、占用期間と PFI 事業期間の不一致について、４つの理由[3]を挙げ、占用許可期間と PFI 事業期間との不一致が PFI 事業を推進していくことの障害になっているとの指摘は必ずしも妥当でないと結論付けている。これに対して、「PFI の推進に関する第三次提言」においては、「融資金融機関等にとって重大なリスクの一要素であることにかわりなく、SPC[4]が資金を調達する上で条件が不利になる可能性がある。」とし、PFI 事業期間を通じて占用許可が得られるよう法的措置を要望している。土木学会建設マネジメント委員会「インフラ整備を伴う PFI 事業形成のための課題の明確化とその解決策の提言に向けて」においても同様の指摘がなされている。

近年のインフラ PFI 事例である「『佐原広域交流拠点 PFI 事業』実施方針等の質問・意見に対する回答について」（平成 19 年 8 月 6 日）においても、民間事業者からは「「(1)河川区域内の土地の占有、(2)河川区域内の工作物の新築・改築・除去及び土地の形状変更等、(3)河川区域内の付帯事業(施設)に関する許可は、香取市が得ることとなっておりますが、許認可リスク（許認可手続きの遅延等による営業開始遅延等）は香取市に負担していただけるものと理解して宜しいでしょうか。」、「リスク分担表では、事業遂行に必要な各種許認可取得の遅延に伴う事業期間の変更、中断、延期、契約解除等に伴う追加費用、事業費の増加は民間が負担することとなっております。国または香取市が許認可を取得する事項に関しては、国または香取市のリスク及び費用負担としていただけませんでしょうか。」との質問がなされている。

これに対して、公共からは「許認可リスクについ

表-2 リスク分担表(案)

項目	リスクの内容		負担者	
			公共	民間
維持管理運営に係るリスク	占用許可リスク	国等の事由により河川敷占用許可が得られない場合、更新手続きが行われない場合による事業の中断、費用の増大	○	
		事業者に起因する事由により河川敷占用許可が得られない場合、更新手続きが行われない場合による事業の中断、費用の増大		○

出典）佐原広域交流拠点 PFI 事業リスク分担（案）,2007

ては手続きの遅延の理由によるものと考えます。国及び香取市が許認可を取得する事項については国及び香取市がリスク及び費用を負担しますが、事業者は当該許認可取得に際し、国及び香取市に協力する義務を負います。」との回答がなされている。

許認可に際して事業者側の協力が不十分な場合の占用許可取得の遅延リスクは、事業者側の負担であり、当初より事業期間と占用期間が一致していれば、事業者側に占用許可に関するリスクは発生しない。

このように、PFI 事業期間と占用許可期間等が異なることにより、事業の継続について、PFI 事業者の立場が不安定であることは変わりなく、事業者がリスクを負担する必要がある。（表-2）

(2)税制の問題

PFI 事業の場合には、事業主体と事業形態により課される税が大きく変わる。施設完成後に PFI 事業者から公共に施設の所有権を移転する BTO(Build Transfer Operate)方式では、固定資産税及び都市計画税等が課税されないが、事業期間中に PFI 事業者が施設を所有する BOT(Build Operate Transfer)方式の場合にはこれらの税が課される。（表-3）

不動産取得税の課税についても、BTO 方式の場合には「建物の原始取得者が PFI 事業者から建設を請け負った建設業者ではなく、PFI 事業者自身であると認定される場合に非課税となる。」との見解が内閣府より出されているが、その取り扱いについては地方税を所管する総務省からは公式な見解が出されていない。

不動産取得税は地方税法 73 条の 2 項の規定により、

表-3 事業方式による課税の違い

税目	課税主体	公共	BOT 方式	BTO 方式
法人税	国	非課税	課税	課税
事業所税	市町村			
固定資産税			課税 ※1	非課税
都市計画税				
不動産取得税	都道府県			非課税 ※2
登録免許税（不動産登記）	国		課税	課税

※1：特例措置がある。

※2：建物の原始取得者が、建設業者ではなく、PFI 事業者である場合。

最初の使用または譲渡時に課税されるとなっており、課税担当によりその判断が分かれている。

PFI 事業の先行事例である調布市立調和小学校整備並びに維持管理及び運営事業においては、特別目的会社に対する不動産取得税の課税を回避するために、特別目的会社が宅地取引業の免許を取得している。

現在は、特別目的会社と建設会社間の工事請負契約において、特別目的会社が施設を原始取得する特約を設けることにより、不動産取得税の課税を回避している場合が多い。

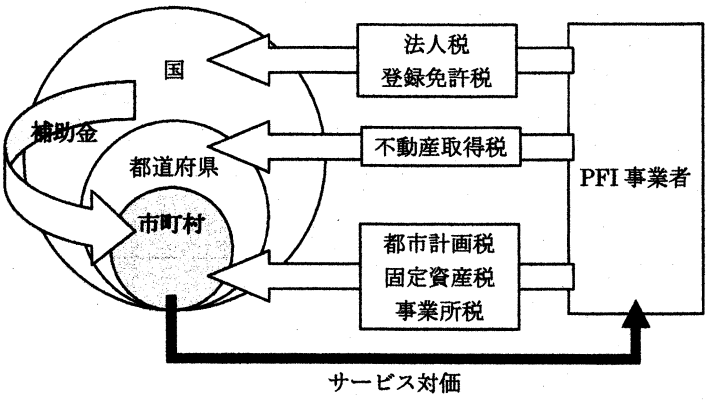
インフラ整備には、建築物の建設を伴う場合が多く、これらの施設に不動産取得税が課税されることとなれば、その影響ははかり知れない。BTO 方式を採用した場合の不動産取得税の非課税措置について、明確にすべきである。

このように PFI 事業で実施する場合には、従来の公共事業では課されない税が課されることから、事業の採算性を悪化させ、事業の成立を阻害している。

特に、BOT 方式の場合には、BTO 方式では課されない市町村税である固定資産税及び都市計画税が課されるため、課税相当分の事業費が増加する。都道府県が PFI 事業を BOT 方式で実施する場合は、固定資産税及び都市計画税として都道府県の予算が、市町村に移転することとなる。

地方自治体の会計は、地方自治法第 209 条の規定により、一般会計と特別会計に区分されている。

固定資産税及び都市計画税は、市町村の収入とし



出典）住信基礎研究所資料を加筆修正

図-2 PFI事業に関する租税及びサービス対価の流れ

て一般会計に計上される。下水道事業会計や港営事業会計などの特別会計においては、一部の例外[5]を除いて一般会計の収入を特別会計に繰り入れることはできないため、PFI事業による市町村税収入の増加による恩恵を特別会計が受けることはできない。そのため、市町村が特別会計でPFI事業を実施した場合には、特別会計上の財政負担が税相当分増加することとなる。（図-2）

一般会計の場合においても、現在の予算制度では、地方自治体内部で個別事業に予算が配布されるため、PFI事業の実施により、税相当分の支出が増加する場合には、個別事業の事業費が増加するため、従来の公共事業として事業が実施されることとなる。

以上の理由により、都道府県・市町村の場合とも税負担の増加により、事業形態がBTO方式に限定されることになる。

税制が土木インフラPFI事業の進展を阻む要因のひとつとなっている。

(3)国庫補助金の問題

土木インフラ事業を実施する場合、多くの事業に国庫補助制度があり、補助率が25～60%程度と事業費全体に占める割合が非常に大きい。

PFI事業として実施する際に、国庫補助金が交付されない場合には、この国庫補助金相当分のコストをPFI事業で低減させる必要があるが、事業費に占める国庫補助金の割合は大きく、PFI事業の実施により国庫補助金相当の事業費を削減することは困難である。

PFI事業で実施した場合に国庫補助金が交付されないならば、地方自治体にとっては、国庫補助金を導入できる従来の公共事業の方が経済的な負担が少ないこととなる。

PFI法第16条において、「国及び地方公共団体は特定事業の実施を促進するため、必要な財政上の措置を講ずる」と規定され、PFI基本方針においても「財政上の支援については、本来公共施設等の管理者等が受けることのできる支援の範囲内で、民間の選定事業者が受けられるように配慮すること」とされているが、PFI事業でも国庫補助金が従来の公共事業と同様の条件で交付されなければ、地方自治体がPFI事業を実施することにはならない。

現在の国庫補助制度は、事業ごとの補助金交付規則により補助採択要件が規定されており、施設の所有状況や実施主体などにより、PFI事業の場合には国庫補助金が交付されない場合がある。

例えば国庫補助金の適用に際し、施設の所有が地方公共団体に限定されている下水道事業や道路事業などでは、事業期間中の施設の所有がPFI事業者であるBOT方式では国庫補助金が交付されないため、BTO方式による事業方式でしか実施できない。

「地方公共団体がPFI事業を実施する際の補助金等の適用に関する国土交通省基本方針」において、「BTO、BOTともに、PFI事業で整備された公共施設に対し、補助金を一括交付することは可能である。」との方針が示されているが、個別プロジェクトにより審査[6]を行う必要があり、国庫補助金の交付を事業契約時には確定できない。

事業検討段階で地方自治体と国との間で国庫補助採択について協議をおこなうが、PFI事業の場合には民間事業者からの提案により最終的に施設の詳細が決まるため、現在の制度で想定していないような新技術の採用など、提案内容によっては、補助採択要件に該当しない可能性は否定できない。

国庫補助金不交付時の取り扱いは、地方自治体とPFI事業者との間での質疑応答の中で明確にされる場合が多く、国庫補助金の交付決定額が当初の想定よりも不足する場合には、その不足分を地方自治体の財源で負担することが一般的である。

そのため、地方自治体にとっては国庫補助金が交付されない場合には、従来の公共事業よりも財政負担が増加する可能性がある。また、事業者側には地方自治体が財政負担の増加を理由として、事業契約

を締結しないというリスクが存在することとなる。

地方自治体・PFI 事業者とも、国庫補助金の交付リスクが存在することになる。

また、施設整備費に国庫補助金が交付される場合には、駐車場（交通安全施設整備事業）を除き、施設の完成時に国庫補助金が一括で交付される（施設整備が複数年度にわたる事業の場合は、単年度ごとに完成部分に対して交付される）ため、施設完成以降に年度ごとに施設整備費を分割して支払うことは認められていない。そのため、施設整備費については、地方自治体は施設の完成後に、事業期間を通して、PFI 事業者によるサービスの提供の状況に応じて、支払額を変動させるという事業スキームは採用できない。

国庫補助金の交付を受ける場合は、国土交通省所管補助金等交付規則において、国庫補助金以外の予算についても全額を地方自治体の予算化することが義務付けられている。そのため、補助金以外の予算も施設完成時に一括で支払わねばならず、PFI 事業の効果の一つである財政支出の平準化の効果を享受できない。

また、この国庫補助金以外の予算については当該年度に地方自治体の予算として明示する必要[7]があり、民間資金を活用することが難しい。

公表されている実施方針等から、国土交通省所管の PFI 事業の民間資金の活用状況を整理（平成 18 年 11 月時点）すると、国庫補助金交付対象事業は 23 件あるが、2 件を除いて国庫補助金以外の予算は、地方自治体が地方債等により直接調達している。PFI 手法は民間資金の活用をその主旨としているものの、国土交通省所管事業においては、民間資金がほとんど活用されていない。

現在、各自治体とも厳しい財政状況の中で、財政再建に取り組んでおり、公共事業の削減による実質公債費比率の引き下げに努めている。そのため、従来の公共事業と同様に地方債が必要となる PFI 事業の実施は難しい。

このような中で、国庫補助金以外の予算に民間資金を活用することができれば、土木インフラ PFI 事業の進展に寄与することとなる。国土交通省所管事業において、国庫補助金以外の予算に民間資金を活用した事例が下水道事業に 2 件ある。

4．土木インフラ PFI 事業が進む下水道事業

(1)下水道分野における PFI 事業

土木インフラ分野の PFI 事業は、下水道分野において、平成 19 年 3 月時点で実施方針が公表されている事業数は 4 件あり、うち 3 件が供用開始されている。実施主体は、東京都・横浜市・大阪市である。

表−4 下水道事業における PFI 実施例

実施主体	事業名称	供用開始時期
東京都	森ヶ崎水処理センター常用発電設備整備事業	平成 16 年 4 月
横浜市	改良土プラント増設・運営事業	平成 16 年 1 月
大阪市	津守下水処理場消化ガス発電設備整備事業	平成 19 年 9 月
横浜市	北部汚泥資源化センター消化ガス発電設備整備事業	平成 22 年 4 月（予定）

事業内容は、下水処理の過程で発生する消化ガスをガスエンジンの燃料として活用した発電事業が 3 件、下水汚泥の焼却により得られる焼却灰の有効活用事業が 1 件である。（表-4）

消化ガスの有効利用では、発電による地方自治体の財政負担の削減だけではなく、ガス利用による温室効果ガスの削減がその効果として挙げられており、経済性と環境性を両立する事業となっている。供用を開始している事業の概要を次に示す。

a)森ヶ崎水処理センター常用発電設備整備事業

PFI 事業者は、森ヶ崎水再生センター内に、下水汚泥から発生する消化ガスを活用した非常用及び常用発電設備を整備している。

本事業では、非常用発電部分は DBO(Design Build Operate)方式により事業を実施し、国庫補助金及び地方債により東京都が資金調達を行っている。常用発電相当部分は、民間事業者が自ら資金調達を行っている。

b)改良土プラント増設・運営事業

PFI 事業者は国庫補助金以外の予算を自ら調達し、北部第二下水処理場内に改良土プラントを整備(既存

プラント施設の増設)している。施設整備後、所有権を PFI 事業者から横浜市へ移転する BTO 方式を採用している。PFI 事業者は、改良土プラントの管理・運営を行い、良質な埋め戻し材となる改良土(下水道工事等で掘削された建設発生土と市が有償で供給する焼却灰を混合)を製造する事業である。

PFI 事業者は、施設の建設、維持管理、事業運営に要する費用を改良土処理費(製造した改良土を販売して得る収入)により回収する。

c)津守下水処理場消化ガス発電設備整備事業

PFI 事業者は国庫補助金以外の予算を自ら調達し、津守下水処理場内に消化ガス発電設備を建設している。発電設備の建設後、所有権を PFI 事業者から大阪市へ移転する BTO 方式を採用している。

民間事業者は、常用発電設備の建設・管理・運営費用を、電力及び温水(汚泥消化槽の加温用)を市へ供給することによるサービス対価により回収する。

(2)各事業の特徴

東京都、横浜市、大阪市の PFI 事業とも国庫補助金を受けた下水道事業であるが、事業形態は異なっている。東京都型、横浜市型、大阪市型と名づけ以下にその特徴を示す。(表-5)

①東京都型

国庫補助事業と民間事業とを組み合わせ PFI 事業を実施している。

②横浜市型

施設建設費の国庫補助金以外について民間資金を導入している。PFI 事業者は負担した費用を PFI 事業の収益により回収する独立採算型の事業形態である。

③大阪市型

施設建設費の国庫補助金以外について民間資金を導入している。PFI 事業者は負担した費用を市から支払われるサービス対価により回収するサービス購入型の事業形態である。

横浜市型、大阪市型では施設建設費の国庫補助金以外の予算について民間資金を導入している点に特徴がある。

(3)下水道事業における国庫補助と民間資金の導入

a)国庫補助金の導入

下水道事業の国庫補助金は、施設整備費の 50～55%に相当する額を補助するものとなっている。補助額が大きいため、国庫補助対象事業の場合には PFI 事業として実施するために、国庫補助金の導入が不可欠である。

下水道法第 3 条では下水道施設の管理主体を下水道管理者に限定しており、民間事業者が管理者となり、施設の建設、維持管理等を行うことができない。

また、下水道事業の国庫補助金は、同法第 34 条により、公共下水道の設置、改築に関わる国の補助は

表-5 下水道事業における PFI 事業の比較

	東京都		横浜市	大阪市
事業方式	DBO	BTO 独立採算型	BTO 独立採算型	BTO サービス購入型
補助金	あり	対象外	あり	あり
自治体負担	地方債	なし	なし	なし
民間負担	なし	あり	あり	あり
事業者収入	サービス対価(維持管理費)		独立採算	サービス対価

表-6 下水道事業における BTO、BOT 方式の比較

	BTO 方式	BOT 方式
下水道法	下水道施設の所有権は公共(下水道管理者の権限担保)	下水道施設の所有は民間(公共の管理権限不担保)
	※下水道施設の管理者は地方公共団体(第 3 条)	
国庫補助	下水道施設として公共が取得するので補助対象	施設が民間所有となるため、補助対象外
	※国庫補助制度は都道府県、市町村が行う下水道を交付対象(第 34 条)	

出典) 東京下水道 PFI 研究会：下水道初の PFI―年間 6 億円の電力コスト削減への挑戦，環境新聞社,2004 を加筆修正

地方公共団体を対象としており、民間事業者へ直接交付することはできない。そのため、民間事業者が主体となって施設を整備・所有・運営する BOT 方式は採用できない。（表-6）

現在下水道事業の PFI 事業は、建設後に施設の引き渡しを公共側が受けること（BTO 方式）により実施されており、国庫補助対象事業の場合には国庫補助金の交付を受けている。

b) 民間資金の活用

先に述べたとおり、施設整備費に国庫補助金が交付される場合には、補助金等交付規則において補助金以外の予算についても全額を予算化することが義務付けられており、補助金以外の予算を当該年度に地方自治体の予算として明示する必要があるため、民間資金を活用することが難しいことを指摘した。

横浜市及び大阪市の下水道 PFI 事業では、施設整備費の国庫補助金以外の予算について、民間資金を導入している。この民間資金の導入には複雑な手法を用いている。

これらの事業では、施設の完成後に所有権が公共に移転するため、所有権が公共に移転された施設は下水道施設として、地方自治法上の行政財産となる。

行政財産は、同法第 238 条の 4 第 1 項の規定により、貸付及び私権の設定ができない [8] とされている。行政財産の貸付については、PFI 法第 11 条の 2 の第 6 項の規定により認められている。これに対して私権の設定については、地方自治法上の私権 [9] が「地上権、地役権等の用益物権だけではなく、質権・抵当権等の担保物権」を意味することから、事業者が事業を実施するための施設使用権及び営業権等の権利を発生させ、それを売却することは現行法上認められていない。

そこで、横浜市・大阪市では PFI 事業者より所有権が移転された施設について、下水道法第 16 条に基づく維持承認によって下水道施設の管理権限を民間事業者に代行させている。

具体的には、PFI 事業者が事業期間に亘り排他的に施設の管理権限を代行できる公共下水道施設の維持についての承認を得ることができるよう PFI 事業の契約書に規定し、承認費用を PFI 事業者が工事負担金として負担している。（図-3）

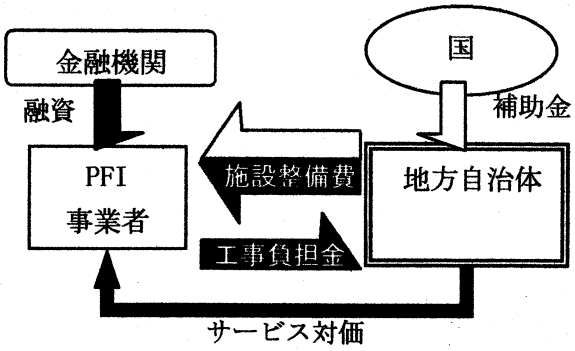


図-3 下水道事業における民間資金の導入概念図

施設整備費の国庫補助金以外の事業費を PFI 事業者は工事負担金として市に納付し、市は施設完成時に一括して国庫補助金と工事負担金を事業者に施設整備費として支払っている。従来の公共事業では、国庫補助金以外の予算は、地方自治体が地方債などにより調達する必要があるが、この費用を事業者が金融機関等から調達し、事業開始当初に負担するため、施設整備時に両市とも市の予算を活用することなく事業を実施している。

特に大阪市の場合には、サービス購入型を採用しており、民間事業者が負担した施設整備費相当分をサービス対価として事業者に支払う事業形態をとっている。事業者は当初に負担した工事負担金を事業期間に亘って、サービス対価から回収する仕組みとなっている。

5．土木インフラ PFI 事業への適用可能性

土木インフラに関する現在の個別公物管理法では、一部の例外を除いて施設の整備主体は公共団体と規定されている。補助金についても、補助金交付規則により交付団体は公共団体と規定されている場合が多い [10]。このため事業形式は BTO を採用することとなるが、下水道法と同様に河川法、道路法においても維持承認に対応する許認可制度があり、下水道事業と同様の事業スキームを採用すれば、PFI 事業に民間資金の活用が可能となる。

独立採算性での事業化が可能な場合には横浜市型 PFI 事業、採算性が厳しい事業の場合には、安定した収入が得られる大阪市型 PFI 事業を採用することになる。

大阪市型の事業形式は、独立採算での事業化が難

しい土木インフラ事業への応用が可能である。

6．まとめ

土木インフラ PFI 事業の実施を阻む原因として指摘されている公物管理・税制・国庫補助金の観点からその現状と課題を明らかにした。

公物管理の問題では、現行の個別公物管理法の規定上でも PFI 事業の実施が可能であることを示し、民間が行い得る業務の範囲と期間について、業務の期間の規定により民間事業者の地位が不安定になることを示した。

税制の問題では、事業方式の違いによる課税及び不動産取得税が事業に与える影響について示した。

国庫補助金の問題では、補助金が交付されない場合に従来の公共事業を実施する理由について示すとともに、土木インフラ PFI 事業において民間資金が活用できないことが PFI 事業の普及の障害であることを示した。

民間資金の導入の観点から下水道事業について、各事業における特徴から事業類型としての整理を行い、他の公物管理法があるインフラ事業への導入の可能性を示した。

現在の PFI 事業にはさまざまな課題が残されており、個別事業を詳細に検討することにより、今後に生かしていかなければならない。

【補注】

1）宮本和明「インフラ PFI の意義」『PFI 研究書委員会 2003 年度報告書』p. 5 や小路泰広「土木インフラ PFI における適切なリスク分担に向けて」『土木技術資料』2004. 9, pp. 58-63 等

2）土木学会建設マネジメント委員会 PFI 小委員会：インフラ整備を伴う PFI 事業形成のための課題の明確化とその解決策の提言に向けて 2003 年度研究報告書, pp. 69-70, 2004

3）内閣府：公の施設と公物管理に関する研究（中間報告－その２）, p. 30, 2003

4）Special Purpose Company（特別目的会社）：ある特別の事業を行うために設立された事業会社のこと。

5）地方公営企業法第 17 条の 2 において、地方公営企業の経費で「その性質上当該地方公営企業の経営に伴う収入をもつて充てることが適当でない経費」、「当該地方公営企業の性質上能率的な経営を行なつてもなおその経営に伴う収入のみをもつて充てることが客観的に困難であると認められる経費」について、地方公共団体の一般会計又は他の特別会計において、出資、長期の貸付け、負担金の支出その他の方法により負担するものとされている。
特別会計には、国民健康保険事業、下水道事業、介護保険事業、後期高齢者医療事業等、高速鉄道事業などがある。

6）BOT 方式で補助金を導入するためには次の条件を満たす必要がある。
①長期安定的に公共施設等を管理・運営できるか
②最終的にその公共施設等が公共に移転されることが担保されているか
③補助金等適正化法の適用条件（目的外使用の制限、財産処分の制限等）を PFI 事業者が了承するか

7）国土交通省所管補助金等交付規則　第 5 条 2 項 3 号「地方自治体である補助事業者等は、補助金等について、当該地方自治体の歳入歳出予算における予算科目別の計上金額を明らかにする調書を作成しておくべきこと」

8）平成 18 年の地方自治法の改正により、特別な場合に限り私権（地上権と地役権）の設定が可能となった。
ただし、私権が設定できるのは、鉄道事業者などに限定されている。

9）松本英昭：新版逐条地方自治法, 学陽書房 pp. 869-870, 2005

10）国土交通省:国土交通省所管事業へのＰＦＩ活用参考書, 地方公共団体がＰＦＩ事業を実施する際の国の補助金等の適用状況, p. 249 を参照のこと。

【参考文献】

1）内藤 滋・宮崎 圭生・ 杉本 幸孝:PFI の法務と実務, 金融財政事情研究会, 2006

2）東京下水道 PFI 研究会:下水道初の PFI―年間 6 億円の電力コスト削減への挑戦, 環境新聞社, 2004

3）美野輪和子：社会資本整備と PFI-公共サービスにおける官民の役割分担-, レファレンス, pp. 43-44, 2005
4）土木学会建設マネジメント委員会 PFI 小委員会：インフラ整備を伴う PFI 事業形成のための課題の明確化とその解決策の提言に向けて 2003 年度研究報告書, 2004
5）小路泰広：土木インフラ PFI における適切なリスク分担に向けて, 土木技術資料, pp. 58-63, 2004
6）三井 真:行政マンのための自治体 PFI 相談室, 東洋経済新報社, 2004
7）国土交通省:PFI 事業者の公物管理法上の位置づけについての考え方, 2002
8）内閣府：公の施設と公物管理に関する研究（中間報告－その２）, 2003
9）（社）日本経済団体連合会:PFI の推進に関する第二次提言, 2002
10）（社）日本経済団体連合会：PFI の推進に関する第三次提言～PFI 法の見直しに向けて, 2004
11）内閣府：公共施設等の整備等において民間事業者の行い得る業務範囲について, 2004
12）国土交通省・香取市：佐原広域交流拠点 PFI 事業 業務要求水準書, 2007
13）臼田利之：ＰＦＩ手法を活用した消化ガス発電事業の建設・運営段階における課題について, 第 45 回下水道研究発表会講演集, pp380-340, 2008
14）臼田利之：学校ＰＦＩにおける地域との連携に関する考察-京都御池中学校・複合施設整備事業を事例として-, 創造都市研究, pp. 53-72, 2007

A Study of Developing Private Finance Initiatives in Local Government's Infrastructure

By Toshiyuki USUDA

PFI (Private Finance Initiative) helps to deliver high quality public services and ensure that public assets are delivered on time and to budget by requiring the private sector to put it's own capital at risk. PFI also helps to deliver clear levels of service to the public over the long term. There are few infrastructure PFI projects, other than sewer and wastewater treatment facilities, in Japan. In this study, the problems within the local government's infrastructure PFI projects from a view of the administrative law, taxation and subsidy system, are considered. The analysis of sewer and wastewater treatment facilities PFI projects shows the possibility of developing infrastructure PFI projects.