

PF I 制度の更なる活用 官・民・地域連携による地方創生のための3つの提言

令和元年6月28日

自由民主党行政改革推進本部
PF I 刑務所を通じてPF I 制度を考えるPT

平成11年に、公共施設等の整備・運営等に民間の資金やノウハウを活用することにより、財政支出の軽減や公共サービスの質の向上等を目的として、「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（PF I 法）」が整備された。これにより、従来、公共が担っていた公共施設の整備・運営等について、これらを一括して民間に委託し、公共がそのサービスを購入することが可能となった。このPF I 手法が我が国に導入され、20年が経過したが、これまで国79件、地方公共団体541件、その他独立行政法人等を合わせて666件（平成29年度末時点）のPF I 事業が実施されている。その中で債務不履行等により契約解除となった事業は極めて少ないことを踏まえると、PF I 制度はおおむね順調に機能しており、低廉かつ良好な公共サービスの提供がなされているものと考ええる。

一方で、PF I 制度を活用するための仕組みとして、平成27年12月に策定された「多様なPPP/PF I 手法導入を優先的に検討するための指針」（民間資金等活用事業推進会議決定）においては、国の機関及び大規模な地方公共団体に対し、一定の公共事業について原則としてまずはPF I 方式の導入を検討すべきこと等を定めた優先的検討規程の策定が要請されているものの、国の直轄事業のうち、特に道路、公園、港湾施設等に関してはPF I 手法の導入件数が少なく、大規模な地方公共団体では、そもそも優先的検討規定の策定が進んでいない。さらに、人口20万人未満の市区町村でPF I 事業の実施経験のある団体は1割弱にとどまっている。このように、国及び地方公共団体のいずれにおいても、PF I 手法の活用が進んでいるとは言い難い状況である。

これに対して、刑務所の運営は、伝統的に国のみが行うものと考えられてきたが、犯罪情勢の悪化等を背景とした過剰収容の解消策として、サービス購入型のPF I 事業を導入することになり、平成19年以降、4つのPF I 刑務所が実現している。

本PTにおいては、国家権力の象徴ともいえ、民間委託に最も馴染まないと考えられてきた刑務所にPF I 手法を活用することで大きな成果をあげた事例を徹底的に検証することで、その知見を他の公共サービス分野へ応用することが可能であると考え、PF I 手法を活用して国や地方が抱える様々な社会問題の解決を図る道筋を探ってきた。

刑務所PF I 事業では、雇用機会の増大等を期待した地方公共団体からの要望を受けた構造改革特別区域法の改正により、様々な業務で構成される刑事施設の業務のうち、権力性の強い業務を除き大幅な民間委託が可能とされた結果、民間の創意工夫により、事務や給食事業といった周辺の業務のみならず、公権力の行使そのものである矯正処遇にも大きなイノベーションがもたらされた上、当初は想定していなかった官・民・地域連携による地方創生の推進という大きな社会的インパクトが生じた。

そして、民間によるイノベーションなどといった効果は、PFI手法を活用することで、公共サービスのいかなる分野においても発揮できることが明らかになったことから、PFI制度の更なる活用に向けた3つの提言を中間報告として取りまとめた。

第1 刑務所PFI事業の評価

PFI手法を活用することで、経済合理性の点からもメリットが生じた上、民間の創意工夫により開放的処遇や改善指導という刑務所が担う公共サービスの質も向上し、受刑者がより良い矯正処遇を受けられることによって、再犯率の低下にも寄与し、国全体としてメリットを享受できている。さらに、国及び民間事業者のみならず、公共施設である刑務所を受け入れた地元自治体にも、メリットが生じている。

1 経済合理性

・それぞれの刑務所PFI事業において、事業選定前に、公共部門が自ら実施する場合の想定コストとPFI手法による場合の想定コストを比較分析すると、財政支出の軽減効果としてのバリュー・フォー・マネーが1～4%程度生じると評価されたほか、事業実施のための国庫債務負担行為限度額と契約金額を比較した場合においても、2～10%程度の縮減が生じており、国庫負担の縮減に一定の効果があった。

・一方で、刑務所PFI事業に参画する民間事業者のヒアリングによると、海外事例に劣らない1桁後半の利益率となっているほか、長期安定的な契約を締結できることによるメリットがあり、ビジネスとしても十分成り立つものであることが確認できた。

2 民間による事業の先進性

・民間の創意工夫により、保安機能を維持しつつもコンクリートの外塀を設置しないなど一般的な庁舎に近い外観を採用したり、電子タグによる受刑者の位置情報の把握・ドローンを活用した施設警備等ICTの活用による効果的な警備を実現している。

・「盲導犬パピープログラム（盲導犬候補である子犬（パピー）を受刑者と地域ボランティアで協力して育成するプログラム）」や、「絆プログラム（母親である受刑者が我が子に読み聞かせることを想定して絵本を朗読し、そのCDを送付するプログラム）」など、外部の心理や教育の専門家・地域住民等の協力を得て行う新規性のある特徴的な改善指導を実現し、自己肯定感を向上させ、コミュニケーション能力を身につけさせることに役立っている。受刑者の属性が異なるため単純比較はできないが、こういった取組により、PFI刑務所の再入率は他と比べて低い。

3 「官・民・地域の連携による地方創生」という社会的インパクト

・事業活動による支出や地元雇用の創出だけでなく、国職員及び民間職員の支出、人口増加による地方税の増加等、地域経済への波及効果が認められる。

・刑務作業及び職業訓練に農業や地場産業を取り入れるなど、担い手不足に悩む地域に新たなリソースを提供し、地域振興に資する様々な取組が実施されている。

・PFI刑務所敷地内に地域住民も利用できる保育施設を設置するなどの取組により、迷惑

施設であると認識されていない。逆に、矯正施設の存在を「地域の強み」として積極的にとらえ、刑務所と地方公共団体、地元の大学等と連携して活用策を検討するなど、地方創生に役立とうとする取組が進められている。

・地元企業によるコンソーシアム（企業連合）を組成し、全体で調達を請け負うなど、中小が多い地元企業でも大量の物資の調達に対応できる仕組みを構築している。

第2 PFI制度の更なる活用に向けた3つの提言

本PFIは、これまでの議論を踏まえ、以下のとおり提言する。

提言1. あらゆる公共サービスにおいて、PFI制度の活用を加速させる

公共サービスの中でも利用料等による収益が全く期待できない刑務所においてPFI制度の活用が成功していることは、あらゆる公共サービスにPFI制度が導入可能であることを示している。したがって、利用料の徴収を伴うなど収益が期待される事業については、民間資金を活用することを原則とすること。また、国の事業に関しても、いわゆる公物管理の対象とされる公共施設については、空港では11件と進められているものの、道路（4件）、公園（3件）、港湾施設（なし）などではPFI事業の実施件数が少ないことから、これまでの「民でできるものは民に」から「民間ならでは」という発想に転換し、公共サービスの質の向上を図るべく、次の方針によりPFI制度を活用すること。

1. 公共事業実施のプロセスにPFI制度の活用を進めるため具体的仕組みを整備すること

（1）PFI制度導入の優先的検討を促す具体的方策を設けること

・国の機関に対しては、それぞれの事業の概算要求に際してPFI制度導入の優先的検討を徹底させるほか、地方公共団体に対しては国から個別の事業において補助金を交付する際に、独立行政法人に対しては運営費交付金等を交付する際に優先的検討を要件化することとし、PFI手法を活用しない場合は、その理由を説明することなどを、「民間資金等活用事業推進会議」等の適切な場において定めること。

（2）PFI制度の活用を外部から促す仕組みを設けること

・利用料金の徴収を行う公共施設の整備・運営に関する事業（コンセッション）に関しては、「PPP/PFI推進アクションプラン」等において、重点分野と、その分野ごとに平成26年度以降3年間から5年間の集中強化期間中における数値目標が定められ、未来投資会議でフォローアップを行い、期間や数値目標を更新する仕組みが設けられているが、コンセッションに限らずPFI制度全体についても同様に数値目標の設定やそのフォローアップを外部有識者を交えた組織により行うこと。

・PFI手法の活用が見込まれる公共事業の情報を政府として事前に把握するとともに、当該情報に基づいてターゲットを絞った効果的かつ集中的な支援を行うこと。

（3）より容易にPFI制度を活用できる仕組みを設けること

・国の管理する公共施設について、個別法に措置することによりPFI手法を活用することを可能にしてきたが（例えば、刑務所、道路は「構造改革特別区域法」に規制の特例措置を設け、空港は「民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する法律」を整備し、公園

については「都市公園法」を改正して公募設置管理制度を設けるなど）、PFI法を改正して包括的な管理の委託を可能とする特例を措置するなど、PFI制度を活用しやすい仕組みを設けること。

2. 官民連携を加速し地方創生につなげること

国は、県の協力も得つつ、地域企業・金融機関・地方公共団体等が連携してPFIのノウハウを習得し、事業の具体化を目指す「地域プラットフォーム」の設置を促進しているが、都道府県単位のプラットフォームは、47都道府県中9府県に設けられているに過ぎず、更なる形成を支援するとともに、PFI事業の実績のない地方公共団体や中小企業でもPFI事業に参画しやすいよう、地方公共団体や地域企業間の連携を促進することで地方創生に繋げること。

提言2. 民間の創意工夫を最大限引き出せる発注方式や契約内容とすること

1. 民間の自由度の高い発注方法を導入すること

具体的な仕様を定めて発注するのではなく、履行手段を限定せず、必要な性能を条件として発注すること（性能発注）で、民間の自由度を高めることができる。また、例えば、公共インフラ設備の維持管理に当たっては、単体のみではなく一定区域内の全道路・橋などを包括的に管理委託すると、最も適切な時期に必要な維持管理作業を実施することが可能になることが明らかになっている。PFI制度を活用する際も、発注方法としてこのような複数の施設・設備について包括的に管理を委託すること（包括管理委託）などにより、長期間、安定した契約を維持して民間のノウハウを発揮しやすい環境を整えること。

2. 民間へのインセンティブを付与する契約内容とすること

民間事業者が新技術の導入やサービスの質の向上を図る際のインセンティブを付与できるよう、アベイラビリティ・ペイメント（成果連動型）などの契約手法を導入すること。

3. 長期契約に伴うリスク負担を契約時に明確化すること

PFI事業の事業期間は7～30年ほどと長期間となることが多く、契約内容が硬直化しやすいことから、契約時に、想定外の事象を含めた官民の役割分担やリスク負担の明確化を行うこと。

4. 地元・中小企業の強みを活かすとともに競争力強化を行うこと

施設整備業務に比べ、維持管理運営業務は、365日24時間継続して行われるため、地元に着し、柔軟かつ迅速に対応できる地元企業の能力が有利に反映される業務と考えられることから、PFI事業に地元企業が参入しやすい発注方法とすること。さらに、大企業と中小企業が一緒に事業を行うことにより、中小企業の競争力を強化し、新たなPFI事業へつなげていくこと。

提言 3. PFI 制度の海外展開を進める

諸外国、特にアジア圏においては、我が国と同様に高度経済成長期に集中的にインフラが整備されていることから、その老朽化への急速な対応を進める我が国は海外からも注目を集めている。国は関連する開発援助機関や国際機関とも連携しながら、刑務所 PFI 事業をはじめとする PFI 事業の成果を積極的に海外展開するべきである。