

地方公共団体のインフラ更新需要の本格化に向けた課題

江夏 あかね

要 約

1. 日本の社会インフラは高度経済成長期に整備されたものが多く、老朽化に伴う更新需要が近い将来に顕在化する見通しとなっている。
2. 地方公共団体にとっても今後、社会インフラ等の更新需要が大きな将来負担となることが想定される中、来るべき更新需要の本格化を財源確保を含めてどのように乗り切るかは財政運営上の喫緊の課題と言えよう。
3. 日本の地方公共団体の抱える社会インフラ等においては、学校や公営住宅を中心に老朽化が進んでいるほか、市町村を中心に維持更新費の増加が見込まれるといった推計も公表されている。しかしながら、地方財政の現況を踏まえると、インフラ更新の財源の捻出が困難な可能性がある。さらに、大部分の地方公共団体で固定資産台帳が未整備であること等により、インフラ更新需要の全貌把握が困難な状況となっている。
4. 地方公共団体は、今後来るべき社会インフラ等の更新需要に対応すべく、より有利な条件での資金調達を模索する必要がある。地方公共団体による社会インフラ等の更新需要を担う資金調達手法としては、(1)地方債(住民参加型市場公募地方債等)、(2)プロジェクト・ファイナンスの概念を用いた資金調達(PPP/PFIの活用)、などが有効な選択肢になる可能性がある。
5. 地方公共団体は、資金調達手法を検討する前に、まずは、(1)社会インフラ等の更新需要の把握、(2)財政の持続可能性を意識した社会インフラ等の更新計画の策定、といった対応が必要となる。また、これらのプロセスを通じて、将来の更新需要に関する不透明要因をできる限り払拭し、投資家等のステークホルダーへの説明責任を果たすことが、有利な条件での資金調達を実現するカギになると予想される。

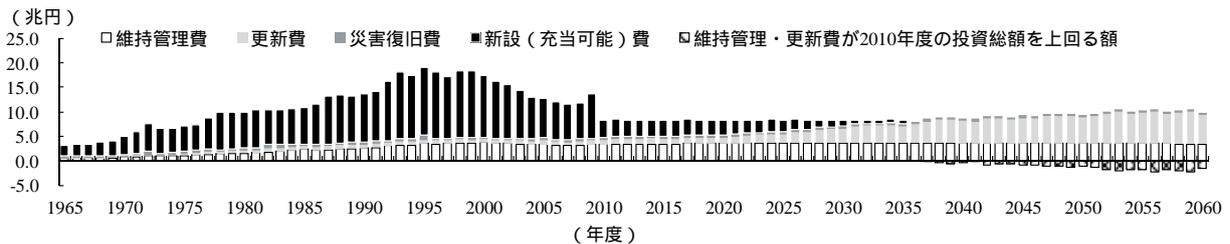
はじめに

日本の国及び地方公共団体は、多種多様な社会インフラや公共施設を有しており、その規模(純資本ストック、2009年度末時点)は376兆円に上っている¹。日本の社会インフラ等

¹ 公的機関(一般政府及び公的企業)により整備される社会資本のうち、主要17部門(道路、港湾、航空、鉄道、公共賃貸住宅、下水道、廃棄物処理、水道、都市公園、文教施設、治水、治山、海岸、農林漁業、郵便、国有林、工業用水道)を推計の対象とし、社会資本の新設改良に係る投資額を累計し、供用年数の経過による除却及び減価を控除する手法で、純資本ストックを算出。経済協力開発機構(OECD、2009)による「Measuring Capital OECD Manual SECOND EDITION」に準じて、社会資本の効率性の低下パターン(物理的減耗、陳腐化等)を

は高度経済成長期に整備されたものが多く、老朽化に伴う更新需要が近い将来に本格化する見通しである。国土交通省は、社会インフラ等に関して、今後の投資総額の伸びが 2010 年度以降対前年度と同額で維持管理・更新に従来どおりの費用の支出を継続すると仮定すると、(1) 2037 年度には維持管理・更新費が投資総額を上回る見通し、(2) 2011 年度から 2060 年度までの 50 年間に必要な更新費(約 190 兆円)のうち、約 30 兆円(全体必要額の約 16%)の更新ができない見込み、といった試算結果を公表している²(図表 1 参照)。

図表 1 維持管理費・更新費の推計：従来通りの維持管理・更新をした場合



- (注) 1. 国土交通省所管の 8 分野(道路、港湾、空港、公共賃貸住宅、下水道、都市公園、治水、海岸)の直轄・補助・地単事業を対象に、2011 年度以降につき次のような設定を行い推計。更新費は、耐用年数を経過した後、同一機能で更新すると仮定し、当初新設費を基準に更新費の実態を踏まえて設定。耐用年数は、税法上の耐用年数を示す財務省令を基に、それぞれの施設の更新の実態を踏まえて設定。維持管理費は、社会資本のストック額との相関に基づき推計(なお、更新費・維持管理費は、近年のコスト縮減の取組み実績を反映)。災害復旧費は、過去の年平均値を設定。新設(充当可能)費は、投資可能総額から維持管理費、更新費、災害復旧費を差し引いた額であり、新設需要を示したものである。用地費・補償費を含まない。各高速道路会社等の独立行政法人等を含まない。
2. なお、今後の予算の推移、技術的知見の蓄積等の要因により推計結果は変動しうる。
- (出所) 国土交通省『平成 23 年版国土交通白書』2012 年
(<http://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/h23/hakusho/h24/html/n1216000.html>)

国が広域的な社会インフラ等を管轄している一方、地方公共団体は住民に身近な社会インフラ等を管轄している。地方公共団体にとっても今後、社会インフラ等の更新需要が大きな将来負担となることが想定される中、来るべき更新需要の本格化を財源確保を含めてどのように乗り切るかは財政運営上の喫緊の課題と言えよう。

本稿では、日本の地方公共団体をめぐる社会インフラ等の状況を把握する。次に、現在の地方財政・地方公会計が抱える課題を分析する。その上で、地方公共団体がインフラ更新需要に対応すべく、民間セクターからできるだけ有利な条件で資金調達を行うために取り組むべきことを考察し、選択肢となりうる資金調達手法を検討する。

地方公共団体が抱える社会インフラ等の状況

1. 学校や公営住宅を中心に社会インフラ等の老朽化が進捗

日本の地方公共団体は、住民に身近な道路・橋梁、上下水道、庁舎・学校、公営住宅等

設定し、それにより想定される将来の社会資本より得られる資本サービスの価値を割引率を用いて現在価値化(効率性の低下パターンの設定は一次関数で推計)する手法に基づく。(内閣府「社会資本ストック推計データ」)
² 国土交通省『平成 23 年版国土交通白書』2012 年。

の社会インフラ等を管轄している（図表2参照）。これらは、1960年代の高度経済成長期に加えて、1970年代のオイルショック、1980年代後半～1990年代前半にかけたバブル経済と崩壊時の経済対策を通じて、形成されてきた。しかし、学校、公営住宅等を中心に老朽化が進んでいる状況となっている³（図表3参照）。

図表2 主な社会資本の整備主体

国	国道、港湾、空港、都市公園（国設置）、学校、一級河川、砂防、治山、海岸、農業基盤、林道・造林、漁港・沿岸漁業整備、病院、社会福祉施設、国立公園
地方	都道府県 港湾、空港、公共賃貸住宅、都市公園（地方公共団体設置）、漁港・沿岸漁業整備 国道、都道府県道、下水道、学校、一級河川、二級河川、砂防、治山、海岸、農業基盤、林道・造林、保健所、病院、社会福祉施設、国立公園、都道府県立自然公園
	市町村 都市計画等、市町村道、水道、下水道、廃棄物処理施設（一般廃棄物）、学校、準用河川、砂防、海岸、農業基盤、林道・造林、病院、社会福祉施設、
政府系機関・民間等	有料道路、港湾、空港、鉄道、廃棄物処理施設（産業廃棄物）、学校、農業基盤、病院、社会福祉施設、電気通信

（出所）内閣府政策統括官（経済社会システム担当）「日本の社会資本2012」2012年11月、15頁、より野村資本市場研究所作成（<http://www5.cao.go.jp/keizai2/jmcs/docs/pdf/jmcs2012.pdf>）

図表3 主な社会資本の老朽化の状況

		設置数（延長）	老朽化の進行状況
道路	トンネル	8,534カ所 (2,926km)	2009年4月現在、建設後50年以上経過するものが約18%、20年後には約46%に増加
	橋梁	671,621橋 (11,137km)	2009年4月現在、建設後50年以上経過するものが約8%、20年後には約53%に増加
港湾	外郭施設 (防波堤)	583km	2009年度現在、建築後50年以上経過するものが約5%、20年後には約42%に増加
	係留施設 (岸壁)	560km	2009年度現在、水深4.5m以上の岸壁のうち、建築後50年以上経過するものが約5%、20年後には約48%に増加
空港	滑走路	214.6km	2010年度現在、供用開始後50年以上経過するものが1%、20年後には29%に増加
住宅	公営住宅	2,179,505戸	2009年3月現在、建築後30年以上経過したものが56%
水道	上水道・水道 用水供給事業 (管路)	618,137km	2008年度現在、上水道事業者及び水道用水供給事業者の導水管、送水管及び配水管のうち、40年（法定耐用年数）を超えた管路は7%
下水道	排水施設 (管きよ)	約42万km	2009年度現在、敷設後50年以上経過する管きよは3%、20年後には約22%に増加
廃棄物処理施設	ごみ焼却施設	1,269カ所	2008年度末現在、設置後20年以上経過するものが約35.7%
学校	公立小・ 中学校等	31,723校	2010年5月現在、建築後25年以上を経過した非木造建物が70.7%（保有面積ベース）
社会教育施設	公民館	15,913カ所	2008年10月現在、1955年以前に建築された（およそ築53年が経過した）施設が全体の4.5%
治水施設	ダム	494カ所	2007年現在、完成後50年以上経過するものが5%、20年後には35%に増加
	堰、水門、 揚水機場、 排水機場等	10,191施設	2010年12月現在、河川管理施設（堤防を除く）の主要な機器がおおむね更新等を迎える、設置後40年を経過した施設数は37.1%、10年後には60%に増加
農業水利施設	貯水池、 頭首工等	7,356カ所	2009年3月現在、おおむね20年（耐用年数）を超過する用排水機場が約63%、おおむね40年（耐用年数）を超過する用排水路等が約26%、おおむね（耐用年数）50年を超過する頭首工が約23%
漁業施設	防波堤	1,321,348m	2009年度現在、建設後50年以上経過しているものが約8%

（注）1. 総務省の調査結果による。

2. 2010年12月1日現在、所管省庁が老朽化の状況を把握している施設のうち、主な施設を記載した。

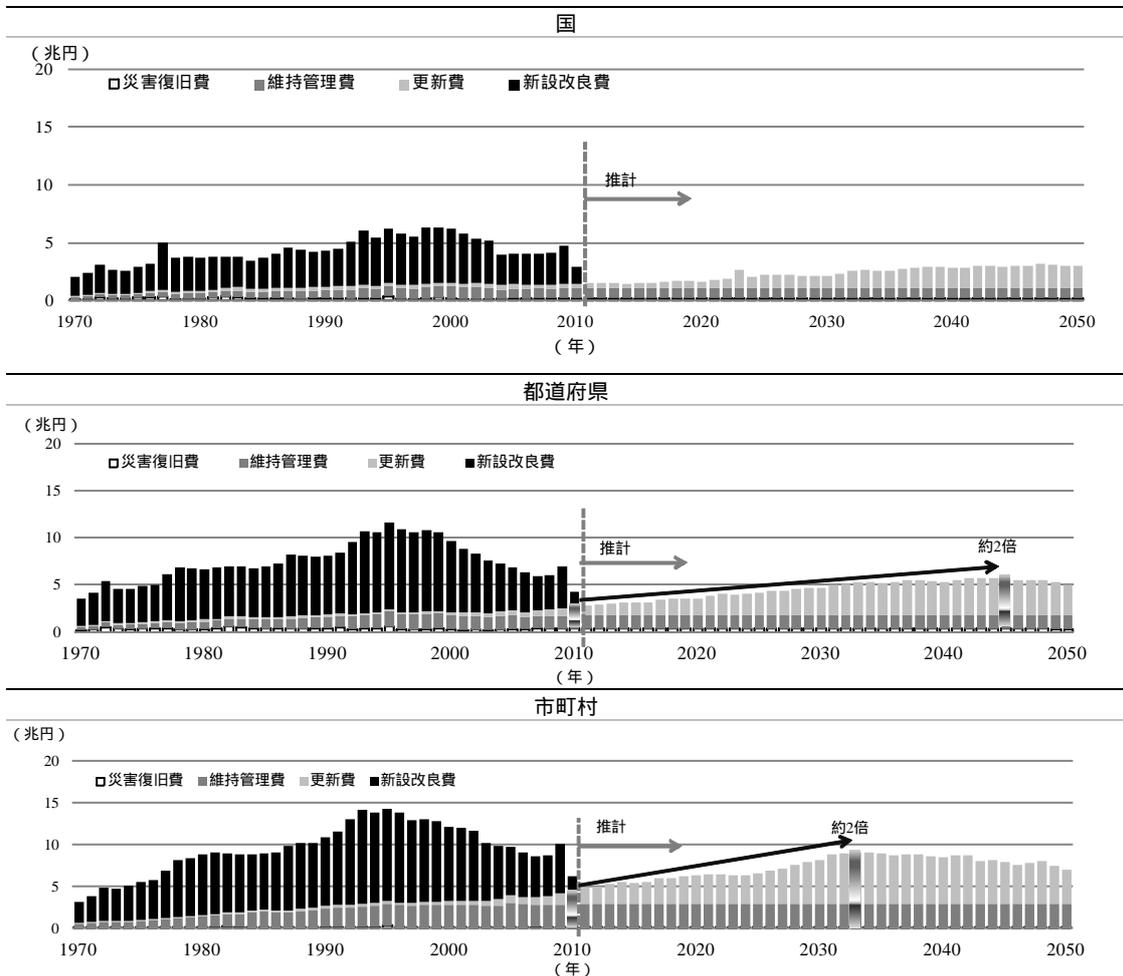
（出所）総務省行政評価局「社会資本の維持管理及び更新に関する行政評価・監視 結果報告書」2012年2月、3頁（http://www.soumu.go.jp/main_content/000144888.pdf）

³ 総務省行政評価局「社会資本の維持管理及び更新に関する行政評価・監視 結果報告書」2012年2月、3頁。

2. 市町村を中心に増加が見込まれる維持更新費

国土交通省の長期展望委員会が2011年2月に公表した国土基盤ストックの維持管理・更新費のマクロ推計⁴では、耐用年数を迎えた構造物を同一機能で更新すると仮定した場合、現存の国土基盤ストックの維持管理・更新費（維持更新費）は今後、都道府県、市町村ともにピーク時には2010年に比して約2倍に増加することが見込まれると指摘されている。さらに、都道府県の場合はピーク（約5.4兆円）を2045年に控えているが、市町村の場合はピーク（約8.9兆円）を2033年に控えていると予測している（図表4参照）。すなわち、都道府県よりも市町村のほうが維持管理・更新費の規模も大きく、増加のペースが速い可能性が示唆されている。

図表4 新設改良費・更新費・維持管理費・災害復旧費（事業主体別）



(注) 1. 2011年以降の新設費を0と仮定。

2. 統計公表値がない2008～2010年の新設改良費については、当該3カ年の公共事業関係予算の推移を把握し、この伸び率を分野ごとの実績に乗じることで、各年度の投資総額のみなし実績値とした。

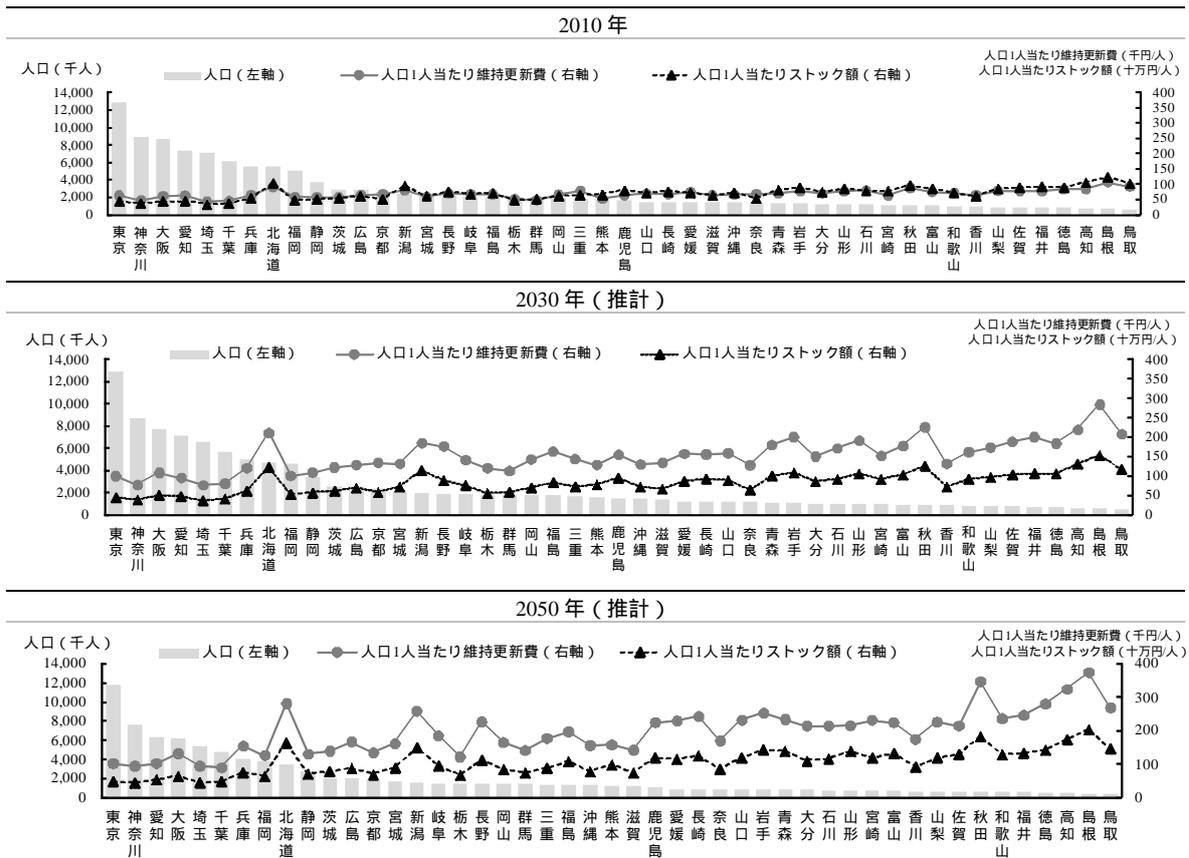
(出所) 国土審議会政策部会長期展望委員会「『国土の長期展望』とりまとめ 本文 図表」、2011年2月21日、45頁 (<http://www.mlit.go.jp/common/000135838.pdf>)

⁴ 国土審議会政策部会長期展望委員会「『国土の長期展望』中間とりまとめ」2011年2月21日、15頁。

3. 大幅な人口減が見込まれる団体を中心に将来世代の負担感が大きくなる可能性

長期展望委員会のマクロ推計においては、都道府県別に、人口1人当たりのストック額と維持更新費の状況を、3つの時点に渡って示している。その中で、将来において人口減少が大きいことが見込まれている地域を中心に、将来の維持更新費の負担が重くなる傾向が浮き彫りになっている（図表5参照）。

図表5 都道府県別人口と人口1人当たりのストック額と維持更新費の推移



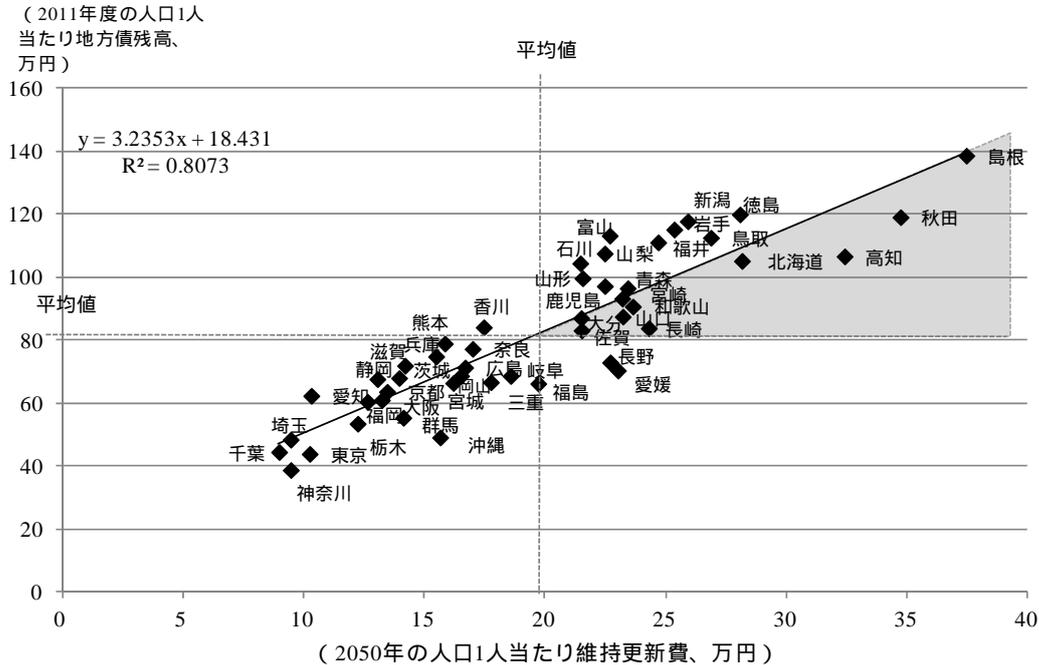
(注) 総務省「国勢調査報告」、国土交通省国土計画局推計値（都道府県別将来人口）、同局による維持更新需要推計をもとに同局作成。

(出所) 国土審議会政策部会長期展望委員会「『国土の長期展望』とりまとめ 本文 図表」、2011年2月21日、46頁（<http://www.mlit.go.jp/common/000135838.pdf>）

ここで、各都道府県の将来の負担がどの程度重いのかという点についてイメージを掴むため、(1)現在の負担感として、2011年度時点の人口1人当たり地方債残高、(2)将来の負担感として、長期展望委員会のマクロ推計に基づく2050年時点の都道府県別の住民1人当たり維持更新費の見通し、をプロットしてみた⁵（図表6参照）。

⁵ 人口1人当たり地方債残高は、負担を把握する上で維持更新費も反映したより包括的な数値と考えられる。2050年の地方債残高の推計は困難であるが、現在に関しては当該数値が確定しているため、現在部分に関して地方債残高を採用した。

図表 6 都道府県の人口1人当たり地方債残高と2050年の人口1人当たり維持更新費の分布



- (注) 1. 人口1人当たり維持更新費は2011年以降の新設費を0と仮定。総務省「国勢調査報告」、国土交通省国土計画局推計値(都道府県別将来人口)、同局による維持更新需要推計をもとに同局作成。
2. 人口1人当たり地方債残高は、2011年度の普通会計ベースの地方債残高を2010年国勢調査に基づく人口で除した数値。
- (出所) 国土審議会政策部会長期展望委員会「『国土の長期展望』とりまとめ 本文 図表」、2011年2月21日、46頁、総務省「平成23年度決算状況(都道府県)」、より野村資本市場研究所作成 (<http://www.mlit.go.jp/common/000135838.pdf>、http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-1_11.pdf)

日本の場合、地方財政制度において、基本的に建設公債の原則が採用されていることもあり、仮に大規模な社会インフラを形成した場合、地方債残高も基本的には増加する上、維持更新費も将来的に嵩むといった構図が一般的に成り立つと考えられる。事実、現在と将来の負担には比較的強い相関が観察された。また、地域的には、関東地方や大都市圏は現在も将来も負担が比較的重くない傾向が見られた。

図表6の中で、4等分されたうち右上の部分は、人口1人当たりの負担が現在、将来ともに、都道府県平均に比して重い可能性を示唆している。特に、右上の部分でも近似曲線の下に該当する箇所(灰色に網かけしている部分)は、人口減少の割合が大きいなどの理由により、現世代よりも将来世代のほうが負担を強く感じる可能性があることが示唆されている。マクロ推計は、将来の人口1人当たりの維持更新費を一定の仮定の下に予測したものであり、必ずしも実態に即しているわけではない。しかし、灰色に網かけしている部分に該当する場合、今後の財政運営の目安として、将来のインフラ維持更新費をできるだけ重点化しない限りは、将来の負担が増加する可能性が示唆される。

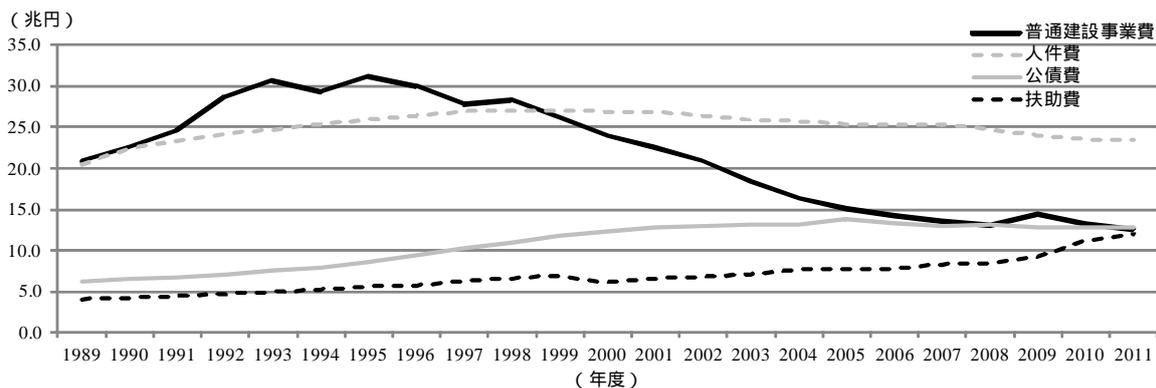
．地方財政・地方公会計が抱える課題

地方公共団体にとって今後、社会インフラ等の更新需要が財政運営上の焦点の1つになることは必至と言える。この課題を乗り越えるために、地方公共団体は、インフラ更新需要を満たすだけの財源確保とインフラ更新需要の把握に取り組みなければならなくなると思われる。

1．厳しい地方財政の状況 インフラ更新の財源の捻出が困難な可能性

地方公共団体の財政状況は、1990年代のバブル経済崩壊後、地域経済の悪化や巨額の公共事業の実施を背景に、大幅悪化した。そのため、1990年代半ば以降、多くの地方公共団体が歳出削減を中心とした財政健全化に注力してきた。特に、任意的経費である投資的経費が大幅に削減された結果、普通建設事業費は、1995年度の約31.1兆円から2011年度には約12.5兆円と大きく減少している（図表7参照）。

図表7 地方公共団体の普通建設事業費の推移



(出所) 総務省『地方財政統計年報』各年度、より野村資本市場研究所作成
(<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/toukei.html>)

最近の地方財政の状況を見ると、財政健全化努力や国からの良好な財政移転（地方交付税等）を背景に、足元では緩やかな改善傾向にある。しかしながら、日本の地方財政の中長期的な将来を見据えた場合、(1)経済が成熟する中、地方税の大幅な伸びが実現する可能性は低いこと、(2)消費税の引上げは予定されているものの、少子高齢化を背景とした社会保障関係費の増加分を将来に渡って吸収できるかは不透明であること、(3)国の財政悪化が進捗する中、これまでと同様の規模の財政移転はあまり期待できない可能性があること、といった状況を抱えている。地方公共団体がこのような財政制約を抱える中で、既に絞り込まれてきた公共投資関連予算を拡大し、増大する社会インフラの更新需要に伴う費用を捻出するのに困難を極める可能性があるかと予想される。

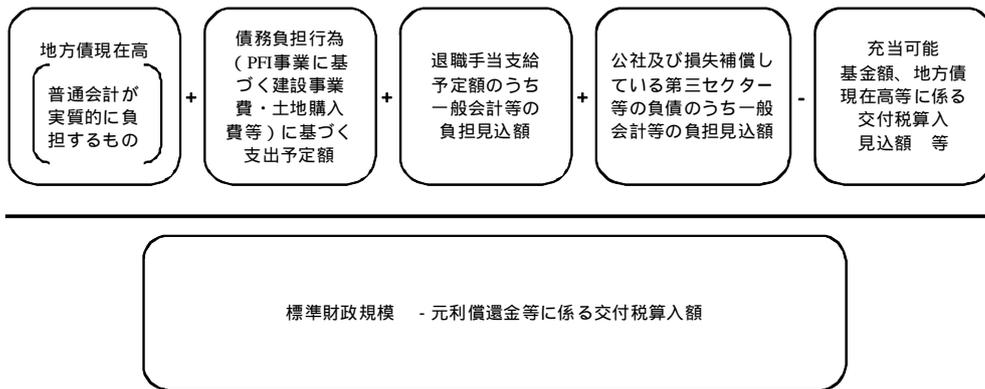
2．現行制度では捉えられない将来負担 インフラ更新需要の把握に大きなハードルが存在 現行の地方財政・地方公会計制度では、インフラ更新需要を把握するのに大きな課題が

ある。以下では、(1) 将来負担比率に含まれない社会インフラの更新需要の概念、(2) 大部分の地方公共団体が未整備の固定資産台帳、(3) 公営企業会計で採用されてきたみなし償却制度、について分析する。

1) 将来負担比率に含まれない社会インフラ等の更新需要の概念

地方公共団体の場合、社会インフラ等の更新費用を現行の地方財政制度等で捉えることは容易ではない。地方公共団体の財政の健全化に関する法律(地方公共団体財政健全化法)で公表が義務付けられている将来負担比率においても、「一般会計等が将来負担すべき実質的な負債」を将来負担として捉えているものの、社会インフラ等の更新需要といった概念は含まれていない(図表8参照)。

図表8 将来負担比率の構成



(出所) 地方財政調査研究会『平成20年度 地方公共団体財政健全化法のあらまし』地方財務協会、2008年、7頁、より野村資本市場研究所作成

2) 大部分の地方公共団体が未整備の固定資産台帳

地方公共団体の会計では、基本的に一部の例外を除いて現金主義⁶及び単式簿記⁷を適用していることから、発生主義⁸及び複式簿記⁹を適用している企業会計とは異なり、ストック情報である資産は基本的には取り扱われてこなかった。そのため、モノの数量を管理するための公有財産台帳等は存在するが、金額情報を一括して管理する固定資産台帳は、大部分の地方公共団体において作成されていない状態が長らく続いていた。

公有財産台帳は、地方自治法で定められている公有財産を管理するために各地方公共団

⁶ 現金主義：現金の出入りの時点で、収入と支出を整理するという概念。

⁷ 単式簿記：一定の記録対象について、他の各勘定との関連なしに記述・計算していく概念。

⁸ 発生主義：取引の発生事実を根拠として、費用と収益を認識し計上する概念。

⁹ 複式簿記：1つの取引を借方と貸方に仕分けする概念。

体によって作成されているが、決められた様式がないために、地方公共団体によって様式や記載内容が異なり、数量情報のみが記載され、取得価額等の金額情報が記載されていないケースも多い。また、場合によっては、財産の取得財源が把握できていないことや財産の移動や処分の状況が適切に記録されていないこともある。さらに、道路に関しては道路台帳が整備されているように、公有財産台帳に加えて各種台帳が分散管理されていることも、全貌を把握することが困難な一因となっている。

地方公共団体は現在、地方公共団体財政健全化法が本格施行されたスケジュールを踏まえて導入された新地方公会計制度の下、企業会計的な手法を取り込み始めている。基本的には、「基準モデル」と「総務省方式改訂モデル」を活用し、財務書類4表（貸借対照表、行政コスト計算書、純資産変動計算書、資金収支計算書）を作成している。貸借対照表の作成に当たっては、固定資産台帳の整備が求められている。

固定資産台帳とは、財務書類に計上される公共資産の取得価額・取得日・耐用年数・減価償却費・取得財源・所管部署等を記載した台帳であり、財務書類作成の基礎となる補助簿の役割を果たしている。固定資産台帳の整備には、（1）公有財産台帳・各種台帳に分散管理されている資産情報の一元化、（2）数量情報に加えて、財務書類作成に必要な価額関連情報の把握、といった意義がある。例えば、（1）使用中の建物が、いつ、いくらのお金で取得されたのか、（2）現時点でどの程度まで減価償却（老朽化）が進んでいるのか、といった情報を明らかにすることが可能になる。

新地方公会計制度において、「基準モデル」では、すべての固定資産をリストアップして固定資産台帳を整理し、原則として公正価値で評価して、開始貸借対照表を作成することになっている。一方、約8割の地方公共団体が適用している「総務省方式改訂モデル」では、当初は固定資産のうち売却可能資産のみを評価して、段階的に固定資産台帳を整備することとなっている¹⁰。このような状況下、2011年度決算に係る財務書類の作成団体のうち、固定資産台帳を整備済の団体は2割に満たない状況である¹¹。これらを踏まえると、現時点では、多くの地方公共団体が更新すべき社会インフラがどの程度あり、いつ更新が必要かといった情報を有していないことが示唆される。

3) 公営企業会計の「みなし償却制度」は2014年度にようやく廃止へ

公営企業は、地方公共団体の一部であるが、上下水道、病院、地下鉄など複数の社会インフラ等を有している。1966年以降独自の会計制度が適用されてきた公営企業であったが、

¹⁰ 全地方公共団体（1,789団体）のうち、79.2%に当たる1,416団体が総務省方式改訂モデルで財務書類を作成している。（総務省「地方公共団体の平成23年度財務書類の作成状況等（調査日：平成25年3月31日）」2013年6月27日、1-2頁）

¹¹ 2011年度決算に係る財務書類の作成団体（1,711団体）のうち、固定資産台帳に関して、「整備済」は、307団体（17.9%）、「整備中（過去に整備したが定期的な管理（更新）ができていない場合）」が54団体（3.2%）、「整備中（整備完了したことがない場合）」が559団体（32.7%）、「未整備」が791団体（46.2%）となっている。（総務省「地方公共団体の平成23年度財務書類の作成状況等（調査日：平成25年3月31日）」2013年6月27日、8頁）

地方公営企業会計基準の見直しが現在進められている。2014年度に予定されているいくつかの会計基準の変更の中でも、「みなし償却制度」の廃止は、将来の社会インフラ等の更新需要を把握する上でも重要な見直しと言える。

みなし償却とは、地方公営企業が固定資産を取得する際に建設補助金や一般会計負担金等で得た資金を充当した場合、固定資産の取得価格から補助金等の金額を除いた部分を簿価とみなして、減価償却を行うことができる制度で、これまで任意適用が認められてきた。この制度の下では、補助金充当部分は減価償却されないため、貸借対照表上の資産価値の実態がより大きく表示されるといった問題を抱えている。さらに、減価償却は、固定資産の価値を期間損益に費用配分するといった役割を果たしていると同時に、非現金費用項目であることから後年度の設備更新に対する内部留保として機能するため、修繕工事や更新費用を後年度世代だけに押し付けない仕組み¹²であるが、みなし償却制度ではこのような減価償却の機能を十分に発揮できなかった。

今般の公営企業会計基準の改正を通じて、(1)みなし償却制度を原則として2014年度に廃止し、補助金等をもって取得した資産についても通常の資産と同様に減価償却を行うこと、(2)その後は、補助金等を長期前受金としてとらえて負債(繰延収益)に計上した上で、減価償却を行う年度にその相当額(減価償却見合い分)を順次収益化すること、とされた。みなし償却制度の廃止においては、既取得資産の取扱いに関して例外規定も存在する。しかしながら、改正基準への本格移行を通じて、減価償却累計額が基本的には民間の企業会計と同様の基準で計上されることになり、資産の実態価値及び老朽化の状況をより適切に把握することがようやく可能になると言える。

・インフラ更新需要をステークホルダーに説明するために求められる対応

多くの地方公共団体は今後、社会インフラ等の更新需要に対応すべく、より有利な条件で資金調達を模索せねばならないが、その前に、まずは、(1)社会インフラ等の更新需要の把握、(2)財政の持続可能性を意識した社会インフラ等の更新計画の策定、といった対応を行う必要がある。

1. 社会インフラ等の更新需要の把握

社会インフラ等の更新需要を把握するために、固定資産台帳を迅速に整備する必要があるのは言うまでもないが、整備に必要な財源や職員が足りない、固定資産の網羅性・実在性が確認できていない、記録が電子データでなされていない、市町村合併等を経て過去のデータが紛失している、などの理由から十分に進展していないのが実情である。

したがって、今後、各地方公共団体がインフラ等の更新のための資金調達を進めていく上

¹² 石原俊彦・菊池明敏『地方公営企業経営論』関西学院大学出版会、2011年、53-54頁。

では、(A)固定資産台帳整備をめぐるスケジュール等の適切な開示、(B)国による財政措置の検討、(C)代替法を通じたインフラ更新需要の把握、等が焦点になると予想される。

A. 固定資産台帳整備をめぐるスケジュール等の適切な開示

地方公共団体にとって、固定資産台帳の整備のスケジュールや方法等をステークホルダーである住民、議会と共に地方債の投資家に適切に開示し、説明責任を果たすことは必須と言える。固定資産台帳の整備をめぐることは、台帳の様式決定から完成まで複数のプロセスを経ることになる(図表9参照)。加えて、固定資産台帳整備後の財務書類への反映方法も複数の選択肢がある¹³。これらを踏まえると、固定資産台帳整備の進捗状況や財務書類の反映方法等を適宜開示することが望ましい。

図表9 固定資産台帳の整備の手順

プロセス	詳細
1. 固定資産台帳の様式の決定	・ 固定資産台帳に記載する事柄を検討し、固定資産台帳の様式を決定
2. 公有財産台帳の情報の電子化	・ 減価償却費を適切に計算し、効率的に台帳管理を行うためには、固定資産情報の管理を電子化する必要 ・ すべての公有財産台帳等の記載内容を固定資産台帳の様式の該当項目に入力し、電子化
3. 固定資産計上基準・評価要領等の作成	・ 固定資産(公共資産)を貸借対照表に計上するためには、有形固定資産の範囲の決定、売却可能資産の分類、それぞれの資産の評価基準を決定する必要 ・ 管財課等の全庁的に固定資産の管理のあり方を検討する部署と実際に固定資産を所管する部署とでプロジェクト会議等を立ち上げ、自団体に適した固定資産計上基準や固定資産評価要領など、固定資産台帳整備のための各種マニュアルを作成
4. 固定資産の現物調査(固定資産台帳の記載内容と固定資産現物との照合)	・ 固定資産台帳をもとに、各所管部署が固定資産の調査を実施 ・ 現物調査を行う際には、(1)現物と固定資産台帳の記載内容は一致しているか、(2)固定資産台帳に記載する情報(取得年月、取得価額、資本的支出と収益的支出の分類、財源、決算統計上の普通建設事業費との紐付け等)をどこまで得られるか、が焦点になる
5. 固定資産台帳の完成	・ 固定資産台帳の現物調査結果を踏まえて、固定資産台帳のデータベースへ入力し、固定資産台帳を完成させる ・ 固定資産台帳に計上された価額をもって、貸借対照表に計上する資産の評価額とする

(出所) 監査法人トーマツ パブリックセクターグループ『新地方公会計制度の徹底解説 「総務省方式改訂モデル」作成・活用のポイント』ぎょうせい、2008年、262-265頁、より野村資本市場研究所作成

B. 国による財政措置の検討

国は現在、厳しい財政状況を抱えており、財政移転の規模をこれ以上拡大するのは困難と言える。しかし、地方公共団体の財政悪化を食い止め、将来の国による財政移転の増加に歯止めをかけるといった意味では、固定資産台帳の整備に関して、時限的に特別交付税

¹³ 固定資産台帳を完全に整備した段階で一括して移行する方法、土地の台帳を整備した段階で移行する方法、個々の資産毎に移行する方法、などが挙げられる。

等を通じた国による新たな財政措置を検討することも意義があると言える。ただし、仮に新たな財政措置が実現した場合も、(1)地方公共団体によって効率的に固定資産台帳の整備が進められているか、(2)固定資産台帳の精度は十分なものになっているか、といった検証プロセスは必要と考えられる。

C. 代替法を通じたインフラ更新需要の把握

固定資産台帳の整備が完了するまでの間の代替法として、推計ソフトを用いて社会インフラ等の更新需要のある程度のイメージを掴み、投資家を含めたステークホルダーへの説明や更新をめぐる検討を開始するといった手段も、不透明要因の払拭へのコミットメントを示すといった意味で意義があると言える。

推計ソフトについては、自治総合センターの調査研究会が2010年度に公共施設及びインフラ資産の更新に係る費用を簡便に推計できる試算ソフトを作成し、全ての地方公共団体にソフトとマニュアルを配布している¹⁴。一方、東洋大学 PPP 研究センターは2010年10月、社会資本更新投資計算簡略版ソフトを公表している¹⁵。さらに、地域総合整備財団(ふるさと財団)の自治体 PFI センターも2012年12月、公共施設更新費用試算ソフトを公開している¹⁶。各推計ソフトは、対象資産や試算方法が異なるものの、どのインフラ資産がどの程度の規模でいつ更新が必要かを見通すための一助になると考えられる。ただし、繰り返しになるが、推計ソフトを用いて試算した社会インフラ等の更新費用は、あくまでも目安としての位置付けでしかないため、実態把握のためにも早期の固定資産台帳の整備は不可欠と言える。

2. 財政の持続可能性を意識した社会インフラ等の更新計画の策定

地方公共団体の社会インフラ等の更新をめぐる地方債の投資家等が最も重要視するのは、地方公共団体の信用力に何らかの変化が及ぶのかといった点である。この点を意識した上で、以下では、(A)社会インフラ等の更新計画及び財政見通し、(B)公共施設マネジメント白書等、の策定の意義を明らかにする。

¹⁴ 試算の対象としては、主として市町村を想定し、学校、病院等の公共施設並びに道路、橋梁、上水道及び下水道のインフラ資産を対象とした。(地方公共団体の財政分析等に関する調査研究会『地方公共団体の財政分析等に関する調査研究会報告書 公共施設及びインフラ資産の更新に係る費用を簡便に推計する方法に関する調査研究』自治総合センター、2011年)

¹⁵ 地方公共団体が表計算ソフトに保有社会資本(各種建築物、道路、橋梁、上水道、下水道を対象)に関するデータを入力すると、それを更新するために今後50年間にわたって毎年度の必要投資額を数字とグラフで表示するものであり、現在保有する施設を耐用年数が経過後に新しくするのにかかる費用の目安を知ることができる(東洋大学 PPP 研究センター「社会資本更新投資計算簡略版ソフトを公表」2010年10月6日)

¹⁶ 試算の対象としては、主として市町村を想定し、上下水道といった市町村が担うものや公共施設、道路及び橋梁となっている。地方公共団体の財政分析等に関する調査研究会が2010年度に作成したソフトに基本的な考え方は従っているが、本ソフトにおいては試算方法が複雑化するのを避けて、地方公共団体の規模にかかわらず簡単に推計でき、かつ、その試算方法が理解可能なもので、将来の財政運営の参考にできることを重視し、改良が行われている。(地域総合整備財団自治体 PFI センター「公共施設等更新費用試算ソフト」2012年12月14日)

A. 社会インフラ等の更新計画及び財政見通し策定の意義

社会インフラ等の更新計画の策定に当たっては、社会インフラ等の現状等、社会インフラ等の更新やその後の維持管理を通じた現在及び将来の財政への影響、といった点が分析プロセスにおける中心となると考えられる（図表 10 参照）。

図表 10 社会インフラ等の更新計画策定に当たっての主な分析ポイント

-
- ・ 社会インフラ等の現状等
 - 社会インフラ等の保有状況、現在の稼働・利用状況等
 - ◇ 施設等稼働率、利用者の傾向〔年齢層等〕、利用者の満足度等
 - 社会インフラ等のコスト情報
 - ◇ 維持管理費、受益者負担の状況、コスト削減若しくは使用料・手数料引上げ余地等
 - 社会インフラ等の更新必要性と更新方法
 - ◇ 老朽化度合い、メンテナンス状況、耐震化対応等の安全性確保の状況
 - ◇ 周辺地域の人口動態の変化の見通し
 - ◇ 既存の社会インフラに対して、長寿命化、機能強化を図ることは可能なのか
 - ◇ 既存の社会インフラを廃止・統合・複合化・用途変更すること、広域連携を図ることは可能なのか
 - ◇ 既存の社会インフラの運営等にどの程度民間活力を導入可能か
 - ・ 社会インフラ等の更新やその後の維持管理を通じた現在及び将来の財政への影響
 - 当該地方公共団体の財政状況に鑑みて、社会インフラ等の更新をどの程度の規模と順番で行うことができるのか
 - 地方税を中心とした一般財源やインフラ等の使用料・手数料等を通じて、インフラ更新やその後の維持管理費等をどの程度賄うことができるか
 - 一般財源等に十分な余裕がない場合、（１）他の経費（任意的経費等）をどの程度絞り込めるのか、（２）地方債等による資金調達を行う余裕があるのか
 - 各財政数値・指標等への影響
 - ◇ 地方債残高及び償還、公債費、実質公債費比率、将来負担比率等の見通し
-

（出所）野村資本市場研究所

社会インフラ等の更新を検討するに当たり、真に必要な行政ニーズを見極める必要があることは言うまでもない。特に、税収や人口の大幅な伸びが期待されない現状を踏まえると、限られた財源をどれだけ有効活用できるかが地方公共団体の財政運営のカギとなる。また、既存の社会インフラ等の効率運用の観点から、長寿命化や機能強化を図ることは可能なのかといった分析も必要である。他方、例えば、高齢化の進展等により、地域によっては求められる行政ニーズが社会インフラを当初整備した頃と異なることもあると考えられる。その場合、施設の必要性や用途の見直しを通じて、廃止・統合・複合化といった選択肢も有効になる可能性がある。特に、複合化に関しては、共用部分の圧縮に加えて、柔軟な用途変更といったメリットが期待される¹⁷。加えて、近隣の地方公共団体で社会インフラ等の広域連携を図るといった選択肢もある。

一方、財政見通しの観点からは、地方交付税等の依存財源や、地方債による調達を財源の中心にするのではなく、地方税を中心とした一般財源やインフラ等の使用料・手数料等

¹⁷ 根本祐二『朽ちるインフラ』日本経済新聞社、2011年、188-189頁。

を通じて、インフラ更新やその後の維持管理費等を賄うことができるかが財政の持続可能性を示唆することになる。また、定量面からは、地方債残高及び償還、公債費といった情報に加えて、実質公債費比率、将来負担比率といった財政指標も含めた見通しを示していくことが必要となる。

他方、財政見通しの期間をめぐっては、多くの地方公共団体は、首長の任期である4年間の見通しを公表している。地方債等の投資家が信用分析を行う場合の将来見通しに関する一般的な時間軸としては、3~5年程度と考えられている¹⁸。しかし、財政投融资改革や地方分権の流れの中、21世紀に入りより多くの超長期債が民間等資金で調達される傾向となっているため、更新需要等を踏まえたより長期に渡る財政見通しが投資家等によって望まれる可能性が高いと言える。

なお、財政見通しの期間としては、例えば大阪府の財政状況に関する中長期試算や横浜市の中期的及び長期的な財政見通しのように、20年間を対象としている地方公共団体も存在する¹⁹。今後は、期間の長さに加え、インフラ更新需要等の要素も含めた網羅的な財政見通しが、投資家を初めとした地方公共団体の各ステークホルダーによって求められる可能性がある。

B. 公共施設マネジメント白書等の策定の意義

公共施設マネジメント白書とは、地方公共団体が保有する公共施設等の現状を把握し、問題点を洗い出した上で、将来の更新費用の推計を通じた財政面への影響の見通しの分析や公共施設の今後の更新の在り方の検討を行うべく、地方公共団体がまとめているものである。日本においては、2000年代に入った頃から、社会インフラ等の更新の検討及びそのプロセスの可視化等を踏まえて、公共施設マネジメント白書等を策定する地方公共団体が散見されるようになってきている（図表11参照）。日本PFI・PPP協会によると、2013年7月時点で白書を公開している地方公共団体は、113件となっている²⁰。

例えば、2008年11月に神奈川県藤沢市によって公表された「公共施設マネジメント白書」では、公共施設全体の老朽化情報（時期と規模）、社会インフラ等の費用対効果、地区毎の施設分布等が示されており、実態把握をもとに、各地区のニーズに合った有効活用策を検討し、地域住民との話し合いを交えて、より良い方向に改善することを目指している旨が記されている²¹。特に、地区別の施設の実態では、人口構成及び変化、施設整備状況、1日当たり公共施設の利用状況が網羅的にまとめられており、住民に各地区の課題を明らかにするとともに、各地区に設置された地域経営会議においてそれぞれの施設の改善策を住民とともに検討する際にも活用すべく、住民目線でわかりやすく情報が提供されている。

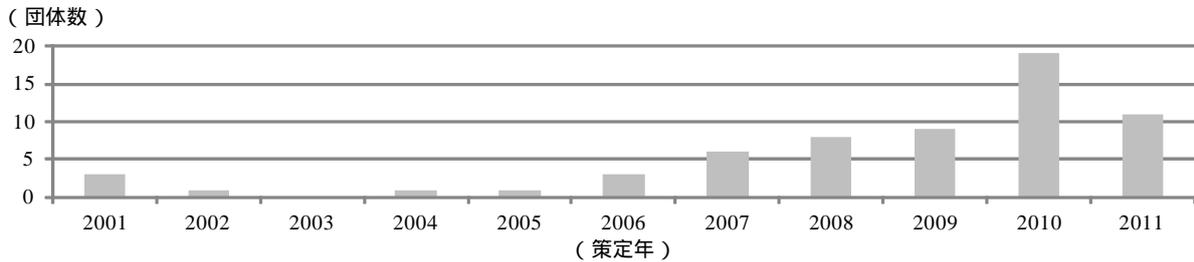
¹⁸ 江夏あかね「日本における地方債IRの展開：効果的なIRのために知っておきたいこと」『地方財務』第690号、ぎょうせい、2011年12月、46頁。

¹⁹ 大阪府「財政状況に関する中長期試算〔粗い試算〕」、横浜市「平成25年度予算案について～中期4ヵ年総仕上げの年」2013年1月、105-108頁。

²⁰ 日本PFI・PPP協会「全国自治体公共施設白書」。

²¹ 藤沢市「公共施設マネジメント白書 施設を通じた行政サービスの現状と分析」2008年11月。

図表 11 市区による公共施設やインフラの更新の検討を目的とした白書等の策定期間



(出所) 日経グローバル「社会資本老朽化、進めぬ対策 809 市区町村調査 震災被害軽減へ急務」
『日経グローバル』第 169 号、日本経済新聞社、2011 年 4 月 4 日、18 頁、より野村資本市場
研究所作成

一方、神奈川県秦野市が 2009 年 10 月及び 2013 年 3 月にまとめた「秦野市公共施設白書」では、各公共施設の分野別に個別施設の老朽化度合いや耐震化対応の現状が示されたほか、各施設の利用率や維持管理のために住民が負担しているコスト、公共施設再配置に関する取組み等が記されている²²。秦野市は、白書等を踏まえて、公共施設再配置計画等を策定したほか、民間の知見も活用すべく、秦野市立西中学校体育館と秦野市立西公民館の複合化をシンボル事業とし、同年 10～11 月にかけて実現に向けたアイデアを募集した。

社会インフラ等の更新を目的とする白書等には、(1)他団体比較を通じた自団体の施設水準の把握、(2)各施設の費用対効果の一覧の把握、(3)今後生じる更新需要の規模感の把握、(4)住民等へのわかりやすい情報提供及び住民の地方自治への参加意識の涵養、といったメリットがある。白書等が理解しやすくかつ適切にまとめられていれば、更新計画策定に有益な情報として活用可能となるのみならず、住民、議会、投資家といった地方公共団体のステークホルダーへの説明責任を果たす一助にもなると期待される。

・ 地方公共団体のインフラ更新需要を担う資金調達の選択肢

地方公共団体による社会インフラ等の更新需要を担う資金調達手法としては、(1)地方債、(2)プロジェクト・ファイナンスの概念を用いた資金調達、等が挙げられる。

1. 地方債による資金調達

地方債は、地方公共団体にとって主たる歳入の 1 つであり、地方交付税等の依存財源が大幅に増加することを将来的に期待することが困難な中、その重要性が増していく見通しである。日本の地方債においては、基本的には、建設公債の原則が採用されている²³。そ

²² 秦野市「秦野市公共施設白書」2013 年 5 月 30 日。

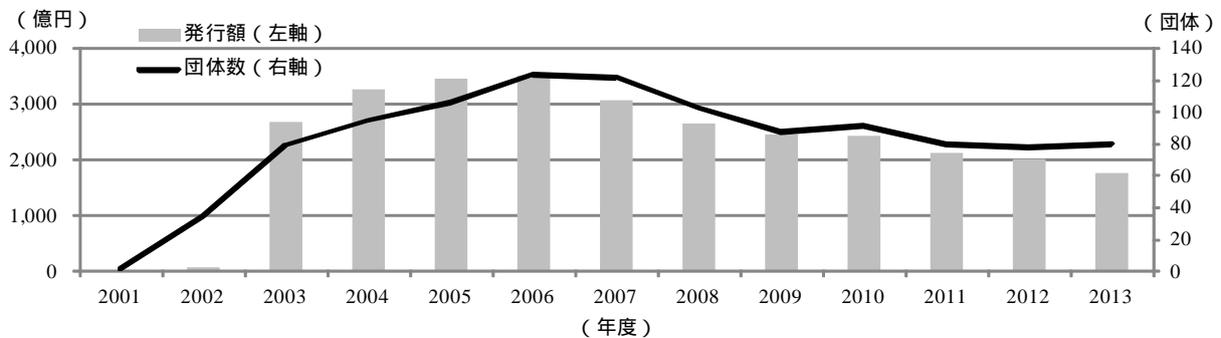
²³ 地方財政法第 5 条において、地方公共団体の歳出は、地方債以外の歳入をもってその財源としなければならないとの原則を定めている。なお、但し書きで地方債を財源とすることができる場合が列挙されているほか、臨時財政対策債のように他の法律による特例措置に基づいて地方債を財源とすることができる場合がある。(地方

の中で、社会インフラ等の更新をめぐるには、新たに建設をするわけではないものの、機能強化（長寿命化、耐震化、省エネルギー化、バリアフリー化等）や立替えの場合など建設事業と一体と捉えることが可能な解体撤去関連費用等で、一定の要件を満たすようであれば、地方債を充当することが可能になる。

住民が身近に感じるような社会インフラ等の更新需要がある場合には、住民参加型市場公募地方債が有効な選択肢になると予想される。住民参加型市場公募地方債は、地方債の個人消化及び公募化を通じた資金調達手段の多様化に加えて、住民の行政への参加意識の高揚を図るため、地域住民を主な対象として発行される証券形式の地方債である。住民参加型市場公募地方債は、他の地方債と同様に、地方財政法に照らし、適債性が認められる場合でなければ発行できない。しかし、その商品性に関しては、各地方公共団体が対象事業、販売対象者、発行年限、発行時期などを設定し、発行することは可能である。

住民参加型市場公募地方債は、2002年3月に群馬県が「愛県債」を発行したのを始めとして、2000年代半ば頃までは、地域住民の購入意欲の高さにも下支えされ、発行団体及び発行額ともに徐々に増加していった。しかし、その後は、商品性の目新しさが薄れたほか、昨今の金利水準の低下に伴い絶対金利を重視する個人投資家の購入意欲が減退したことや投資事業そのものが減少していることから、発行額は減少傾向にある（図表12参照）。

図表12 住民参加型市場公募地方債発行団体数及び発行額の推移



(注) 2013年度の数値は、2013年4月報道発表資料ベースの数値。

(出所) 総務省自治財政局地方債課「地方債制度を巡る動向について<地方公共団体金融機構平成25年度投資家説明会>」、2013年6月19日、22頁、より野村資本市場研究所作成
(<http://www.jfm.go.jp/ir/pdf/H25/ir-shiryō/chihousaiseido-doukou.pdf#page=1>)

しかし、住民参加型市場公募地方債は、そもそも金融市場の変動に晒されるような商品設計とはなっていない。また、例えば山形県鶴岡市が市立加茂水族館を改築するために「加茂水族館クラゲドリーム債」（3億円）を2013年4月30日に発行し大きな注目が集まっ

たように、住民の地方自治への参加意識の向上といったメリットがある²⁴。さらに、個人投資家は、基本的に満期保有目的で投資する傾向にある。そのため、地方債の安定的な投資家層の涵養といった意味でも、住民参加型市場公募地方債が地方公共団体の資金調達の実選択肢として有効になる可能性がある。

さらに、住民参加型市場公募地方債において、インフラ更新需要を抱える複数の地方公共団体による共同形式での起債を検討することも意義があると言える。例えば、2012年度については、3つの県が県下の市町村とともに地方財政法第5条の7に基づく連帯債務方式で共同発行地方債を発行した（図表13参照）。共同発行を行うことを通じて、住民参加型市場公募地方債の通常のメリットに加え、（1）資金調達手法の多様化、（2）発行ロットの拡大とコストの低減、（3）発行事務を通じた公募債に関する知識・ノウハウの習得、といったメリットを享受できる可能性がある。いずれにせよ、個別発行・共同発行ともに、住民参加型市場公募地方債を活用する場合には、住民等も理解可能な丁寧かつわかりやすい情報開示・説明を継続的に実施する必要がある。

図表13 2012年度共同発行形式住民参加型市場公募地方債

発行団体	名称	発行日	発行額 (億円)	償還 期間	発行条件		対象事業
					応募者 利回り	発行 価格	
茨城県 土浦市 石岡市 結城市 常陸太田市 取手市 鹿嶋市	平成23年度茨城県・ 市町村共同公募債 (大好きいばらき県 民債)	2012年5月 10日	40.0	5年 満期 一括	0.30%	100円 00銭	茨城県：道路整備事業等 土浦市：道路整備事業 石岡市：道路整備事業 結城市：給食センター整備事業(借換 債) 常陸太田市：上水道統合事業出資金 取手市：公園整備事業等 鹿嶋市：大野まちづくりセンター整備 事業等
兵庫県 姫路市 尼崎市 豊岡市 川西市 朝来市	平成24年度兵庫県市 町共同公募債 (兵庫のじぎく債)	2012年5月 25日	30.0	5年 満期 一括	0.276%	99円 97銭	道路等の生活基盤の整備、小中学校の 耐震化事業等
宮城県 登米市 栗原市	平成24年度第1回宮 城県市町村共同発行 公募公債(みやぎ市 町村県共同ケヤキ 債)	2012年12月 26日	35.0	5年 満期 一括	0.22%	100円 00銭	高等学校等整備事業、地方道路等整備 事業(宮城県) 佐沼小学校校舎、体育館改築事業等 (登米市) (仮称)金成小中一貫校建設事業 (栗原市)

(出所) 地方債協会「住民参加型市場公募地方債 平成24年度」
(http://www.chihousai.or.jp/03/03_03_12.html)

²⁴ 鶴岡市「加茂水族館クラゲドリーム債の発行について」2013年2月19日。

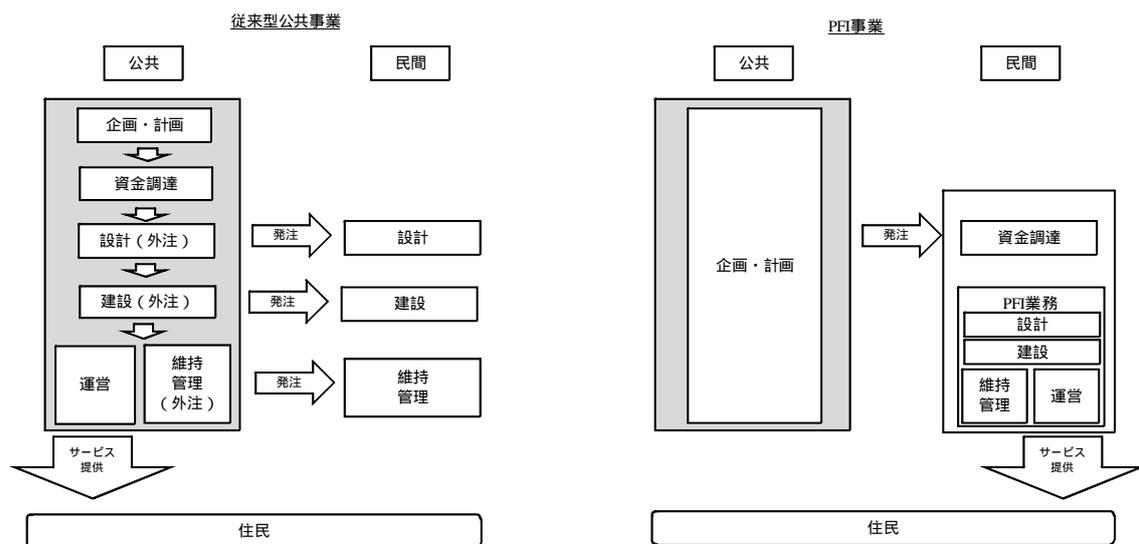
2. プロジェクト・ファイナンスによる資金調達

PPP（公民連携、Public Private Partnership）とは、行政と民間が連携して、それぞれお互いの強みを生かすことによって、最適な公共サービスの提供を実現し、地域の価値や住民満足度の最大化を図るものである。国・地方ともに厳しい財政状況を抱える中で、インフラ更新需要を民間資金、ノウハウ、技術等を PPP を通じて適切に取り入れていくことが求められている。例えば、2013年6月14日に閣議決定された骨太の方針においては、「インフラの運営・更新等の効率化、サービスの質的向上、財政負担の軽減が図られる事業については、PPP/PFIを積極的に活用する」²⁵と明記されている。

PPPには、後述のPFI手法のほか、指定管理者制度、市場化テスト、公設民営（Design-Build-Operate、DBO）方式、包括委託、地方公共団体業務のアウトソーシング等がある。PPPの一部である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手法である（図表14参照）。1999年に施行された「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）に基づき実施されている。

海外では、1990年代から英国、オーストラリア、韓国等でPFIの活用が進んできている一方、日本におけるPFIは、1999年度～2013年3月末までに累計で418件、4兆2,477億円の実績がある。このうち、地方公共団体が事業主体となっているものは、314件に上り、分野としては、教育と文化（文教施設、文化施設等）や健康と環境（医療施設、廃棄物処理施設）が主軸になっている（図表15参照）。

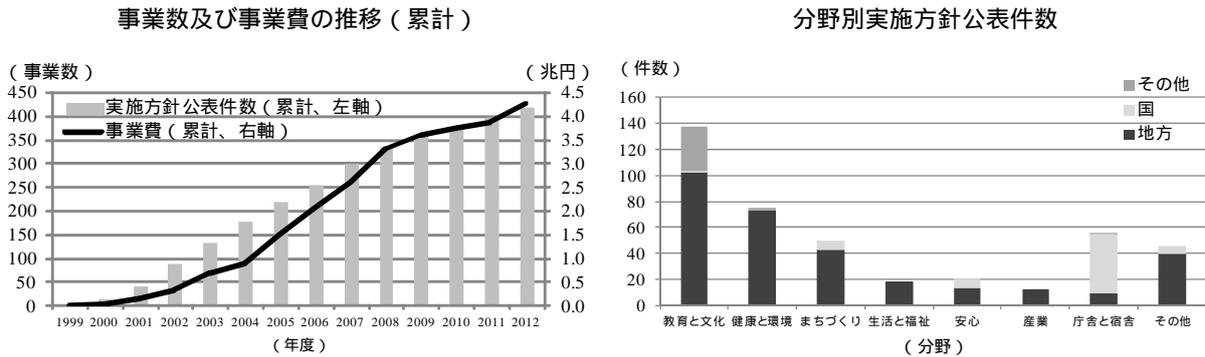
図表14 PFI事業と従来型公共事業との比較



（出所）内閣府民間資金等活用事業推進室「PFIの現状について」2011年1月21日、2頁
 （<http://www8.cao.go.jp/pfi/pdf/221231pfi.pdf>）

²⁵ 閣議決定「経済財政運営と改革の基本方針について 脱デフレ・経済再生」2013年6月14日、23頁。

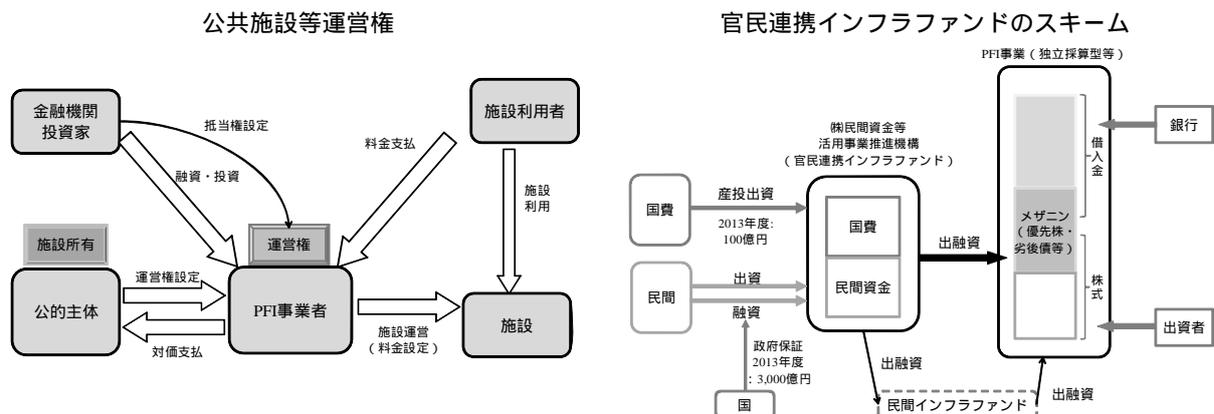
図表 15 日本における PFI 事業の実施状況



- (注) 1. 実施状況は、2013年3月31日現在。
 2. 事業数は、内閣府調査により実施方針の公表を把握している事業の数であり、サービス提供期間中に契約解除又は廃止した事業及び実施方針公表以降に事業を断念しサービスの提供に及んでいない事業は含んでいない。事業費は、実施方針を公表した事業のうち、事業者選定により公共負担額が決定した事業の当初契約金額であり、内閣府調査において把握しているものの合計額。
 3. 分野別実施方針公表件数には、サービス提供期間中に契約解除又は廃止した事業及び実施方針公表以降に事業を断念しサービスの提供に及んでいない事業は含んでいない。
 (出所) 内閣府民間資金等活用事業推進室「PFIの現状について」2013年10月、4-6頁、より野村資本市場研究所作成 (http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_genjyou.pdf)

PFI においては、課税権が実質的な担保となっている地方債と異なり、事業のキャッシュフロー創出力を通じて融資等が回収できるか否かといったプロジェクト・ファイナンスの概念が土台となる。近年の法改正では、2011年6月に公布された改正 PFI 法等を通じた公共施設等運営権制度 (コンセッション) の導入と、2013年6月に公布された改正 PFI 法を通じた官民連携インフラファンド (株式会社民間資金等活用事業推進機構) の創設) が注目を集めている (図表 16 参照)。

図表 16 公共施設等運営権及び官民連携インフラファンドのスキームの概要



- (注) 株式会社民間資金等活用事業推進機構への支援委員会の設置や国による監督等により、ガバナンスを確保。機構は15年間 (2028年3月末) を目途に業務を終了。
 (出所) 内閣府民間資金等活用事業推進室「PFI法改正法に関する説明会」2011年7-8月、38頁、内閣府民間資金等活用事業推進室「PFIの現状について」2013年6月、11頁
 ([http://www8.cao.go.jp/pfi/setumeikaisiryou.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/setumeikaisiryou/setumeikaisiryou.pdf), http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_genjyou.pdf)

1点目のコンセッションは、フランスでは16世紀頃から実施されるなど長い歴史を有する方式で、現在は世界各国で活用されている。この方式は、利用料金の徴収を行う公共施設等について、施設の所有権を発注者に残したまま、公共施設等の経営を民間事業者が行うというスキームである。コンセッションは、(1)民間事業者は、安定した強固な権利である公共施設等運営権をもとに、自らの創意工夫をもって利用料収入を伴う公共施設の経営という新たなビジネスを展開できることとなり、当該運営権等を担保として融資を受けることが可能になること、(2)発注者は、施設を所有し、公共施設等運営権実施契約を締結することを通じて関与を確保しつつ、民間のノウハウの導入による効率的・効果的運営やマーケット・リスクの民間への移転、運営権設定の見返りに民間から獲得する対価をもって既存債務の圧縮につなげることが可能になること、といったメリットがある。加えて、社会インフラ等の更新に関しては、コンセッション方式では、民間事業者の技術やノウハウを導入することを通じた維持更新の効率化が期待できる上、公共に比して発注に係る自由度が高いためより広い工区割りやより長期間の更新工事の発注が可能となるため、更新費用の抑制を図ることも期待できる。

一方、2点目に関しては、官民連携インフラファンドの機能を担う株式会社民間資金等活用事業推進機構が、独立採算型等のPFI事業に対して、金融支援（劣後債、優先株の取得等）を実施することにより、PFI事業を推進するものである。国の資金を呼び水としてインフラ事業への民間投資を促すことが期待されている。特に、社会インフラ等の更新費用が膨大になる可能性がある中、官民連携インフラファンドといったツールも活用して民間資金をどの程度活用できるかが、今後の地方財政の持続可能性の維持の観点からカギになると予想される。なお、官民連携インフラファンドのスキームは、コンセッションにも適用される見通しで、運営権の買収を目指す民間企業等にとっては資金面の負担が軽減されるため、名乗りを上げやすくなる可能性がある。

このように、地方公共団体にとってPFIのスキームを活用することは、民間の技術、ノウハウ、資金等を適切に活用することを通じて、社会インフラ等の更新をより効率的に行うことが可能になるといったメリットがある。しかしながら、PFIの導入は、必ずしもすべての分野に適しているわけではないほか、準備に時間がかかり手続きが煩雑といった課題も挙げられる。そのため、PPPの他の分野との比較も含めた慎重な検討が望まれる。

．結びに代えて

本稿の目的は、地方公共団体が抱える社会インフラ等の状況と地方公会計・地方財政制度が抱える課題の分析を通じて、地方公共団体が民間セクターからできるだけ有利な条件でインフラ更新等に係る資金調達を行うために取り組むべきことや選択肢となりうる資金調達手法を検討することであった。

日本の地方公共団体の抱える社会インフラ等においては、学校や公営住宅を中心に老朽化が進んでいるほか、市町村を中心に維持更新費の増加が見込まれるといった推計も公表

されている。しかしながら、地方財政の現況を踏まえると、インフラ更新の財源の捻出が困難な可能性があることが浮き彫りになった。さらに、大部分の地方公共団体で固定資産台帳が未整備であること等により、インフラ更新需要の全貌把握が困難な状況であることも明らかになった。

地方公共団体は、今後来るべき社会インフラ等の更新需要に対応すべく、より有利な条件での資金調達を模索する必要があるが、まずは、(1)社会インフラ等の更新需要の把握、(2)財政の持続可能性を意識した社会インフラ等の更新計画の策定、といった対応が必要となる。また、これらのプロセスを通じて、将来の更新需要に関する不透明要因をできる限り払拭し、投資家等のステークホルダーへの説明責任を果たすことが、有利な条件での資金調達を実現するカギになると予想される。

《参考文献》

- ・ 江夏あかね「日本における地方債 IR の展開：効果的な IR のために知っておきたいこと」『地方財務』第 690 号、ぎょうせい、2011 年 12 月、38-53 頁
- ・ 勝目康・福富茂「更新時代における公共施設の効率的利用」『都市問題』第 103 巻第 11 号、後藤・安田記念東京都市研究所、2012 年 11 月、66-77 頁
- ・ 監査法人トーマツ パブリックセクターグループ『新地方公会計制度の徹底解説 「総務省方式改訂モデル」作成・活用のポイント』ぎょうせい、2008 年
- ・ 根本祐二『朽ちるインフラ』日本経済新聞社、2011 年
- ・ 松村俊英・南学「公共施設・インフラ更新における財務諸表整備の効果 複式簿記と固定資産台帳で見えるリアルな財務状況(上)」『地方財務』第 678 号、ぎょうせい、2010 年 12 月、142-153 頁
- ・ 松村俊英・南学「公共施設・インフラ更新における財務諸表整備の効果 複式簿記と固定資産台帳で見えるリアルな財務状況(下)」『地方財務』第 679 号、ぎょうせい、2011 年 1 月、126-136 頁