

PPP/PFIの 取り組みについて

わが国は現在、「人口減少」「急激な少子高齢化の進展」「膨大な長期債務残高」という大きな不安要因を抱えています。

今後、高度経済成長期に集中投資した社会資本の老朽化が進行し、維持管理費・更新費が増大することも見込まれます。

厳しい財政状況の中で、真に必要な社会資本の新規投資および維持管理を着実に進めていくためには、民間の資金、経営能力・技術的能力を活用したPPP/PFIの手法を積極的に取り入れていくことが必要です。

今回の特集では、国土交通省における新たなPPP/PFIの取り組みを始め、直轄河川事業で初めてPFIを採用した「水の郷 さわら」、公営住宅建替事業にPFIを活用した大阪府の「民活事業」、PFI方式で整備した「スポパーク松森」で発生した事故とその後の仙台市の安全性確保の取り組みを紹介します。

国土交通省における新たな PPP/PFI推進への取り組み

国土交通省総合政策局政策課 課長補佐 ながた ひとし
長田 仁

国土交通省では、厳しい財政状況の中で民間資金の活用を拡大し、真に必要な社会資本の新規投資および維持管理を着実に進めていくため、従来のPFI制度に基づく事業を拡大するとともに、新たなPPP/PFI制度の構築と具体的な案件形成を推進します。

1. はじめに

わが国は、人口減少、急激な少子高齢化の進展、膨大な長期債務残高という三つの大きな不安要因を抱えています。特に、国と地方をあわせた長期債務残高は、2010年度末時点で869兆円となる見通しです。これは、わが国のGDPの約1.8倍の規模で、欧米先進諸国と比較しても突出しており、きわめて厳しい財政状況です。

また、今後、高度経済成長期に集中投資した社会資本の老朽化が進行し、維持管理費・更新費が増大することが見込まれ、社会資本の維持管理・更新の重要性はますます高まると考えられます。

このような状況の中で、持続可能な成長を達成するためには、国際競争力の強化や地域の活性化を図る上で必要となる空港、港湾、道路等、真に必要な社会資本インフラの新規投資・維持管理を戦略的かつ重点的に実施していくことが不可欠です。

厳しい財政状況の中で、真に必要な社会資本の新規投資および維持管理を着実に進めていくため

には、民間の資金、経営能力・技術的能力を活用した社会資本整備を行っていく仕組み、新たな時代に合ったPPP（パブリック・プライベート・パートナーシップ）の手法を積極的に取り入れていくことが必要です。

2. 現状と課題

PFI（プライベート・ファイナンス・イニシアティブ）とは、良質な公共サービスをより少ない税金で提供することを目的とし、官は、事業計画の立案（必要な公共サービスの内容・水準の提示）や事業の監視を行い、民は、知恵とアイデアを絞り、設計から建設・維持管理・運営等の一連のプロセスを最も効率的に実施する方法を考え遂行するという手法です。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」が成立・施行され、PFI事業の手続き等が位置付けられました。

一方、PPPとは、1997年イギリスで導入された概念であり、PFIを含め、公共サービスの提供において、何らかの形で民間が参画する手法を幅広

○事業内容は、土木施設がほとんどなく、建築物が中心。
○事業形態は、「サービス購入型」が77%を占める。

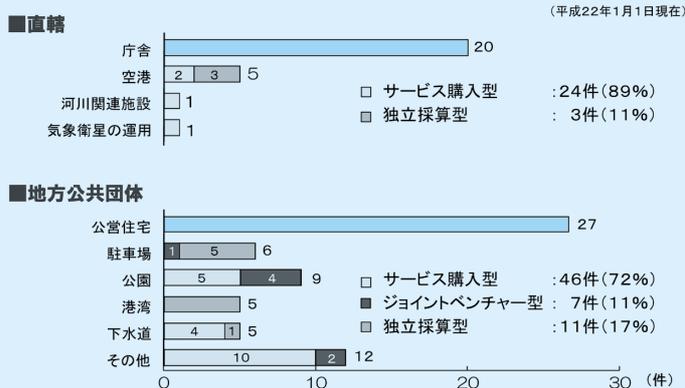


図 1 国土交通省所管PFI事業における事業類型別事業件数

必要な社会資本整備や既存施設の維持管理・更新を確実にかつ効率的に推進し、わが国の成長や地域の活性化に繋げていくためには、民間の創意工夫を最大限引き出しつつ、公的部門の負担軽減に資するような独立採算型事業のさらなる拡大や、「コンセッション方式」(施設の所有権を移転せず、民間事業者がインフラの事業運営に関する権利を長期間にわたって付与する方式。詳細は4(1)参照)など、新たなPPP/PFI制度の導入・活用を図っていくことが不可欠です。

くとらえた考え方です。いずれも、官と民のパートナーシップにより、事業を最適に実施しようという理念です。

PFI事業の政府全体の実績(実施方針公表件数)は、平成11年から22年6月までで、累計366件、事業規模累計約3兆円であり、また、PFI事業を行ったことによるVFM(Value For Money)は約6,600億円に上るなど、一定の成果を上げています。

国土交通省所管事業についてみると、22年1月時点で累計91件のPFI事業の実績があります。

しかしながら、事業内容としては、日本全体の件数の約7割(国土交通省所管分野では約8割)をサービス購入型、BTO方式が占めており、事業規模でみても100億円以下の事業が約8割であるなど、これまでのPFI事業は小規模でいわゆるハコモノが主流となっています。このため、民間の創意工夫、ノウハウを十分に活用し、利用者たる国民に対して低廉かつ良好なサービスを提供されることを旨とするPFI法の基本理念が必ずしも十分に実現されているとは言い難い状況です。

また、現行のPFI制度は、手間がかかり使い勝手が良くないといった指摘や、入札手続きが従来の公共事業的な考え方から脱却していない等の意見も存在しています。

したがって、厳しい財政状況の中、今後、真に

3. 政府・国土交通省の取り組み方針

(1) 国土交通省成長戦略(平成22年5月17日)
21年10月に設置された「国土交通省成長戦略会議」においては、5分野のテーマの一つとして、PPP/PFIの推進について議論が行われたところです。国土交通省成長戦略の国際展開・官民連携分野では、コンセッション方式を新たに導入することや官民人材交流の円滑化を含め、PPP/PFIに係る共通制度の改善を図るとともに、公物管理制度についても必要に応じて個別プロジェクトに対応した見直しを行うこと、空港、港湾、鉄道、道路、下水道を重点分野として、自治体・企業から事業提案を募集し、具体的なプロジェクトを形成、実施すること等が挙げられ、国土交通省関連のPPP/PFI事業費について2020年までの合計で新たに2兆円実施するとの戦略目標が示されています。

(2) 内閣府PFI推進委員会 中間的とりまとめ(平成22年5月25日)

PFI推進委員会では、PFI制度の抜本的見直しに向けて平成22年2月から5月にかけて全5回にわたり検討が行われました。検討に当たっては、

厳しい財政状況の中で民間資金の活用を拡大し、真に必要な社会資本の新規投資および維持管理を着実に進めていくため、新たなPPP/PFI制度の構築を図るとともに、PPP/PFIの活用を推進する。

インフラ整備や維持管理への民間資金・ノウハウの活用

国土交通省関連のPPP/PFI事業費について 2020年までの合計で新たに2兆円実施する

➤ PPP/PFIを推進するための制度面の改善
民間の創意工夫を最大限に引き出して社会資本の新規投資や維持管理が実施される仕組みとなるよう、コンセッション方式*を新たに導入することを含めて、PPP/PFIに係る共通制度の改善を図る。

*コンセッション方式：施設の所有権を移転せず、民間事業者にインフラの事業運営や開発に関する権利を長期間にわたって付与する方式

➤ PPP/PFIの重点分野とプロジェクトの実施
空港、港湾、鉄道、道路、下水道を重点分野として、自治体・企業から事業提案を募集し、具体的なプロジェクトを形成、実施する。

【PFI事業例】羽田空港国際線地区における ターミナル等の整備・運営



【PFI事業例】 県営上安住宅整備事業 (公営住宅の建替え)

事業地内に社会福祉施設、商業施設等を整備



図 2

民間事業者、地方公共団体、関係省庁からもヒアリングが行われ、その成果等も踏まえつつ、PFI制度の諸課題および今後の方向性について、中間的なとりまとめが行われました。

中間的なとりまとめにおいては、PFIは厳しい財政的制約の中で、必要な社会資本整備や維持・更新を効率的に実施して、日本の成長を支えていくための重要な手法として位置付けられるが、これまでは必ずしもPFIが有効に活用されてきたとは言えない面もあり、民間事業者選定手続きにおいて従来の公共事業的な考えから脱却できず民間の創意工夫を生み出すには不十分であるなど、いくつかの重要な問題点が指摘されました。

また、PFIの事業規模については、PFIを推進するための制度の見直しを行うことを通じて、2020年までの次の11年間で、従来と比較して少なくとも2倍以上の事業規模の拡大を目指すとの数値目標が示されました。

(3) 新成長戦略（平成22年6月18日閣議決定）

「21世紀の日本の復活に向けた21の国家戦略プロジェクト」の一つとして公共施設の民間開放と民間資金活用事業の推進が取り上げられ、「国、地方ともに財政状況が極めて厳しい中、必要な社

会資本整備や既存施設の維持管理・更新需要に最大限民間で対応していく必要がある。そのため、PFI制度にコンセッション方式を導入し、既存の法制度（いわゆる公物管理法）の特例を設けることにより公物管理権の民間への部分開放を進める。あわせて、公務員の民間への出向の円滑化、民間資金導入のための制度整備、地方公共団体への支援体制の充実など、PFI制度の拡充を2011年に行う。これにより、PFI事業規模について、2020年までの11年間で、少なくとも約10兆円以上（民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する法律施行から2009年末までの11年間の事業規模累計約4.7兆円の2倍以上）の拡大を目指す。」とされました。

(4) 新成長戦略実現に向けた3段階の経済対策（平成22年9月10日閣議決定）

平成22年9月10日に閣議決定された経済対策において、「新たなPPP/PFI事業の案件形成支援」として、民間資金を活用したコンセッション方式等の新たなPPP/PFI事業を導入するため、民間企業等から提案を募集し、事業スキームの検討、実施可能性の向上を図る等、事業案件の形成を推進することが盛り込まれました。

4. 新たなPPP/PFI制度の構築へ向けて

(1) コンセッション方式について

今後、その活用が期待される新たなPPP/PFI制度として、コンセッション方式が挙げられます。これは、施設の所有権を移転せず、民間事業者がインフラの事業運営に関する権利を長期間にわたって付与するPPP/PFIの方式です。

PPP/PFI事業者にとっては、自らの創意工夫や経営努力により、利用者（需要）増加策や運営コストの削減策等を講じることを通じ、より大きなリターンを獲得することが可能となり、新たなビジネスチャンスが生まれるスキームです。また、利用者にとっては、従来よりも、より高いサービスの提供を受けることができる可能性が生じます。一方、国・地方公共団体にとっては、自ら運営する場合と比較して、需要変動等に伴う事業リスクをPPP/PFI事業者に移転することにより回避することができ、また、公共施設の運営や整備のための新たな財源支出を伴うことなく、利用者に対し、公共サービスを提供することが可能となるなどの効果が期待されます。

また、今後の制度改正の内容如何によりますが、コンセッション方式を新たに導入することにより、以下のメリットが考えられます。

- ① 事業権が一つの財産権として認められ、包括的な担保権の設定や税制上の償却が可能となる。
- ② 民間事業者に固定資産税等の課税が発生しない。
- ③ 既存事業の事業実施権限を売却し、地方公共団体等に一時金が入る形態とすることも可能であり、その場合には負債の圧縮が可能になる。
- ④ 完全民営化と異なり、施設所有権が公共側に残り、一定期間ごとに事業者が入れ替わることが前提となるため、事業者間の競争が維持される。この結果、民間事業者の継続的な経営努力や事業価値の最大化へのインセンティブが働

き、公的負担の最小化につながる仕組みとなる。

- ⑤ 事業継続に支障が生じたとき、国・地方公共団体等が所有権を有しているため、円滑な対応が行いやすい。

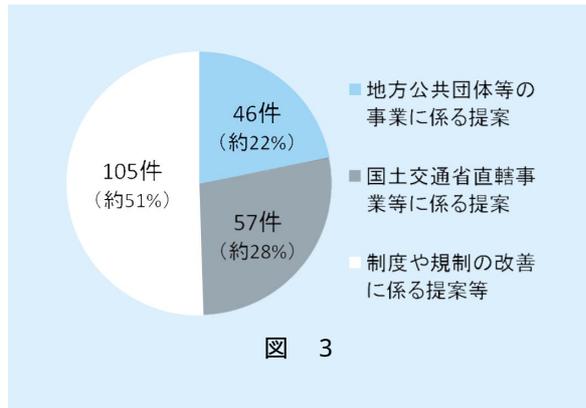
このようなコンセッション方式は、韓国やオーストラリアではすでに導入されており、今後、わが国においても新たなPPP/PFI事業として期待されます。

(2) 新たなPPP/PFI事業の提案募集について

国土交通省では、平成22年9月1日から11月30日までの3カ月間、新たなPPP/PFI事業を発掘し、早期の事業化を実現するため、地方公共団体、民間事業者など幅広い関係者に対して、具体的なプロジェクトや制度改善等の提案募集を実施しました。

提案主体は、公共施設等の管理者等（地方公共団体、地方公社等）または民間事業者（民間企業、NPO法人、一般社団、一般財団等）とし、提案内容は、国土交通省所管事業に係る施設全般を対象とし、地方公共団体等の事業における案件化検討に関する提案、国土交通省直轄事業等における案件化検討に関する提案、制度や規制の改善に関する提案のいずれかにあてはまる新たなPPP/PFI事業としました。新たなPPP/PFI事業の例としては以下の事業が挙げられます。

- ① コンセッション方式の導入を目指すもの
- ② 新しい投資スキームの導入を目指すもの（インフラファンドの造成を伴うスキーム、PPP/PFI事業の投資持分の第三者売却を認めるスキーム等）
- ③ 公の持つノウハウを活用して新たな民間ビジネス領域の創出を図るもの（民間にない技術的ノウハウを有する公務員を長期に、PPP/PFI事業主体に派遣することにより、新しい民間ビジネスの創出を目指すもの）
- ④ PPP/PFIを行う事業者を選定する手続きにおいて、いわゆる多段階選抜や競争的対話方式等の導入を目指すもの
- ⑤ PPP/PFI事業者による施設の建設・維持管



理，サービスや料金等の設定の自由度の増大を図るなど公物管理の民間への部分開放に取り組みもの

⑥ その他

提案募集に当たり，8月から9月にかけて全国9都市（札幌，仙台，東京，新潟，名古屋，大阪，広島，高松，福岡）において地方自治体・企業等を対象とし，PPP/PFIの必要性，政府・国土交通省等の取り組み状況，新たなPPP/PFI制度の検討状況の他，新たなPPP/PFI事業提案の募集等についての説明会を開催しました。説明会には計約3,000人の参加申し込みがあり，東京，大阪，仙台，高松においては，参加申し込み多数のため，追加の説明会を開催しました。

提案募集においては，地方公共団体，民間事業者等から，公園，住宅，下水道，道路，鉄道，駐車場等，幅広い分野にわたって計208件の提案が提出されました。

(3) 税制改正について

平成23年度税制改正要望として，コンセッション方式導入等によるPPP/PFI事業のための税制措置の創設について，内閣府と共同で要望しました。

PFI法が改正され，コンセッション方式が導入された場合の措置として，PFI法に規定する選定事業者が実施する選定事業において，施設の所有権を移転せず，民間事業者にインフラの事業運営

に関する権利を事業権（仮称）として付与される場合に，当該事業権（仮称）を事業期間内で償却できるようにする税制改正要望が認められています。

5. 平成23年度の取り組みについて（予算関連）

国土交通省では，平成23年度の取り組みに向け，厳しい財政状況の中で民間資金の活用を拡大し，真に必要な社会資本の整備および維持管理を着実に行うとともに，経済成長や雇用創出等に資するため，新たなPPP/PFI事業の導入を目指し，事業案件の発掘，事業スキームの検討・制度設計，実施可能性等に関する調査を行うとともに，先進的な取り組みに係る実証等を支援するための予算を，「元気な日本復活特別枠」を含め要求し，平成23年度予算政府原案に，計7.12億円が盛り込まれました。

平成23年度においては，新成長戦略および国土交通省成長戦略に基づき，内閣府等関係省庁と連携を図りながら，

- ・ PPP/PFI事業による社会資本の整備・管理に向けた制度設計，実施可能性等の調査
- ・ 先進的取り組み等に係る実証支援

を行い，PPP/PFIによる民間の知恵と資金の積極的な活用を推進します。

6. おわりに

財政に頼らない成長を実現するためには，民間の知恵と資金を積極的に活用する仕組みを導入することが不可欠です。

PPP/PFIの推進により，官と民とがパートナーシップ関係を構築し，持続可能な成長に向けて一体となった取り組みが進められる体制づくりを進めてまいります。