

国土交通省におけるPPP/PFIの推進について

国土交通省 総合政策局 官民連携政策課

1 はじめに

財政状況が厳しさを増す中、かつて経済成長を支えたインフラの老朽化対策や大規模災害に備える防災・減災対策が課題となっており、真に必要な社会資本の整備・維持更新と財政健全化を両立させるために、民間の資金・経営能力・技術的能力を最大限活用することが求められている。

そのためには、官と民が適切に連携することにより最適な公共サービスの提供を実現するというPPP (Public Private Partnership) /PFI (Private Finance Initiative) の本来の趣旨に立ち返り、できるだけ税財源に頼ることなく、かつ民間にとっても魅力的な事業を推進することにより、民間投資を喚起し、必要な社会資本の整備・維持更新と地域の活性化、経済成長につなげていくことが求められている。こうしたことから、平成25年6月、PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプランが策定された。

このような状況を踏まえ、国土交通省では、公共施設等運営権制度（コンセッション方式）をはじめとする先導的なPPP/PFIの具体的な案件形成等に努めているところである。

本稿では、PPP/PFI制度の概要を整理し、昨今の政府の動きを概観しながら、具体的な案件の

形成に向けた取り組みについて紹介する。

2 PPP/PFIの概要

(1) PFIとは

PFIとは、「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」（以下「PFI法」という）に基づき、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力および技術的能力を活用して行う手法である。すなわち、低廉かつ良質な公共サービスを提供することを目的とし、公共部門は事業計画の企画・立案（必要な公共サービスの内容・水準の提示等）や事業の監視を行い、民間は資金調達から設計・建設・維持管理・運営等の一連のプロセスをより効率的な方法により実施するものである。

(2) VFMとは

PFI事業を実施する上で最も重要な概念がVFM (Value For Money) である。VFMとは、一般的には、「支払い (Money) に対して最も価値 (Value) の高いサービスを供給する」という考え方であり、通常、従来の方式と比べてPFIの方が総事業費をどれだけ削減できるかを示す割合で表される。具体的には、公共部門が自ら実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担額の見込額の現在価値 (PSC : Public Sector Compar-

ator) とPFI事業として実施する場合の公的財政負担額の見込額の現在価値 (PFI-LCC: Life Cycle Cost) を比較し、後者が前者を下回った場合に「VFMがある」とされる。VFMがあるということは、公共部門が直接サービスを提供するよりも、民間に委ねた方が効率的であるということになる。

PFI事業を実施する場合、公共部門が自ら実施する場合に比べて資金調達コストや利潤・配当等が事業費に上乗せされるため、設計・建設・維持管理・運営等においてこれを上回るコスト削減がなければVFMが出ないことになる。性能発注、リスクの最適配分、業績連動支払い、競争原理の導入等がVFMの源泉とされており、これらを効果的に組み合わせることによりVFMの最大化が可能となると考えられる。

(3) PFI事業スキームの分類

PFI事業スキームの分類には、事業費の回収方法による分類と、事業期間中の施設の所有形態による分類がある。

前者は、以下の三つの類型に分けられる。

- ① 「サービス購入型」: 選定事業者のコストが公共部門から支払われるサービス購入料により全額回収されるもの。
- ② 「独立採算型」: 選定事業者のコストが利用料金収入等の受益者からの支払いにより全額回収されるもの。
- ③ 「混合型」: 選定事業者のコストが、公共部門

から支払われるサービス購入料と、利用料金収入等の受益者からの支払いの双方により回収されるもの。

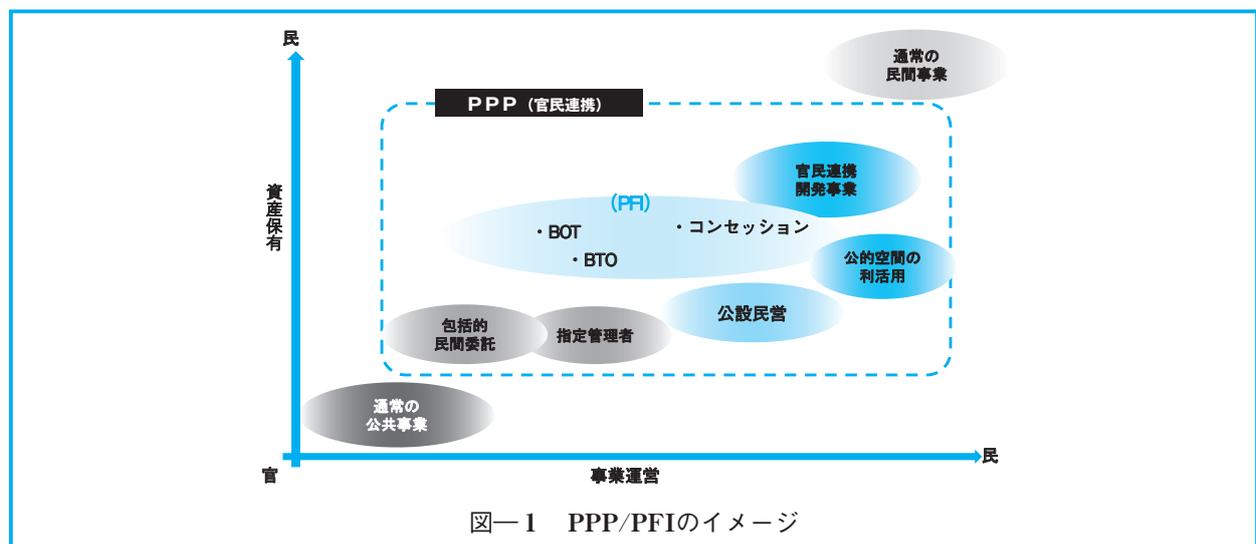
後者は、主に以下の二つの類型に分けられる。

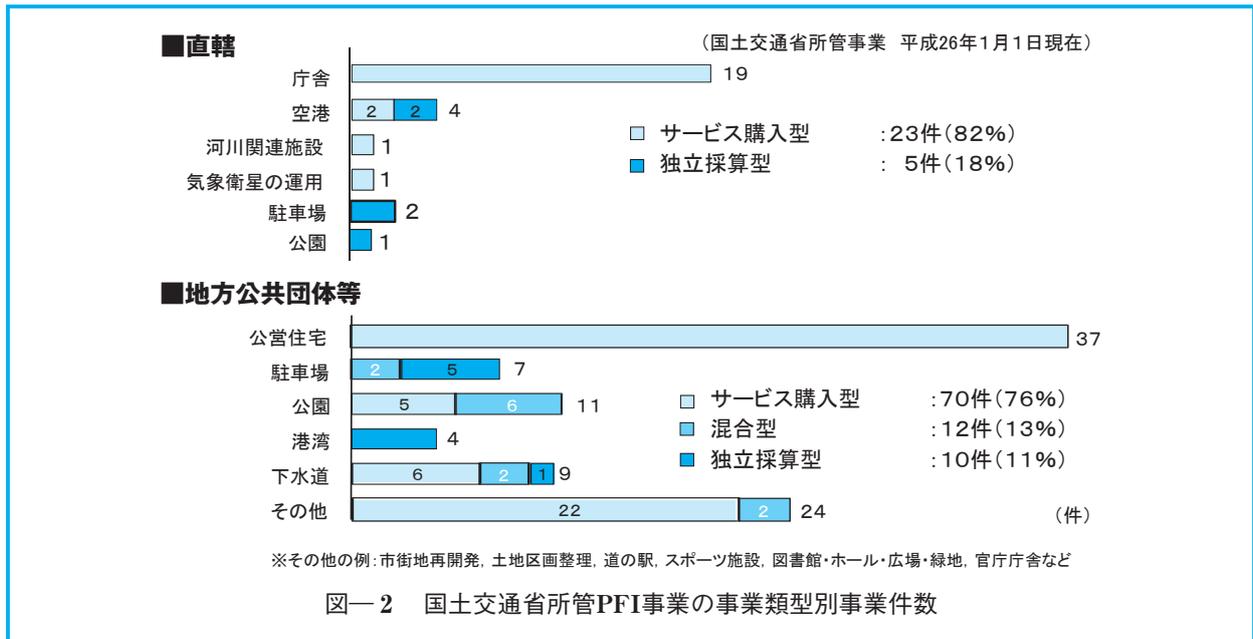
- ① 「BTO (Build-Transfer-Operate) 方式」: 選定事業者が自ら資金調達を行って施設を設計・建設した後、施設の所有権を公共部門に移転し、公共サービスの提供は、選定事業者が事業終了時まで行うもの。
- ② 「BOT (Build-Operate-Transfer) 方式」: 選定事業者が自ら資金調達を行って施設を設計・建設し、施設を所有したまま公共サービスの提供を行い、事業終了後に施設の所有権を公共部門に移転するもの。

(4) PPPとは

PPPとは、1997年に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く捉えた考え方で、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ものである。

具体的には、PPPにはPFIのほか、指定管理者が地方公共団体に代わって施設の管理を行う「指定管理者制度」、施設の維持管理を包括的に発注する「包括的民間委託」、施設の設計・建設・維持管理・運営を一括発注する「DBO (Design-Build-Operate)」や「公的空間の利活用」など多様な手法が存在する (図-1)。





(5) PFI事業の実績

政府全体の実績（平成11年度から平成26年3月31日までの累計，実施方針公表ベース）は，440件が報告されており，事業規模は約4.3兆円にのぼり，約3/4がサービス購入型である。

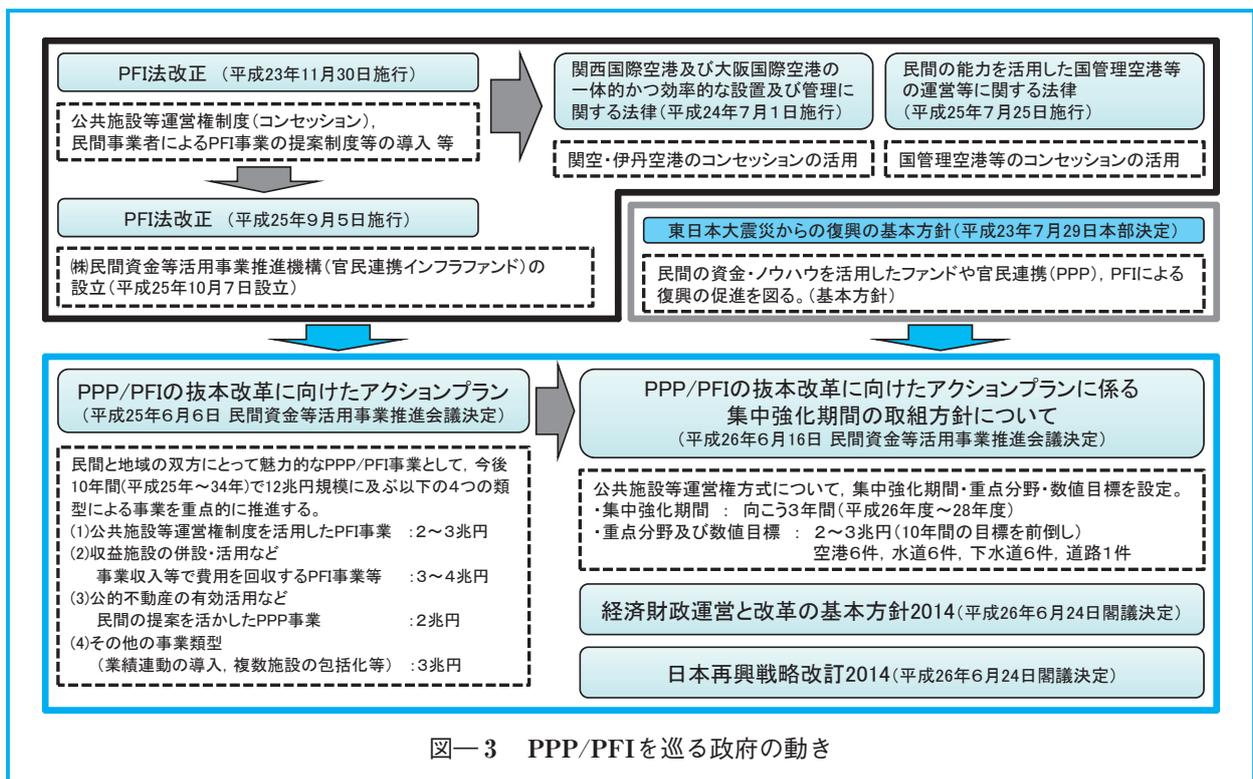
国土交通省所管分野の実績（平成26年1月1日現在）では，120件が報告されており，約8割をサービス購入型が占め，また建築物（いわゆるハコモノ）が主流となっている（図-2）。

3 昨今の政府の動き

PPP/PFIを巡る昨今の政府の動きとして，PFI法改正の経緯，および最近の政策について述べる（図-3）。

(1) PFI法改正の経緯

1) 平成23年PFI法改正



平成23年11月に公共施設等運営権制度や民間事業者による提案制度の導入等を内容とするPFI法改正が施行された。

その結果、利用料金を徴収する公共施設等について運営等を行う権利（公共施設等運営権）を民間事業者に設定することが可能となり、民間事業者による安定的で自由度の高い運営により、利用者ニーズを反映した質の高いサービスの提供が期待できるようになった。また、民間事業者によるPFI事業の提案制度の導入により、企画段階から民間の創意工夫を一層活用することが可能となった。

2) 平成25年PFI法改正

平成25年9月に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に係るPFI法改正が施行され、同年10月7日に同機構が発足した。

同機構には、国と民間が共同出資しており、主な業務は、利用料金収入等で費用を回収するPFI事業に対する出融資（優先株・劣後債の取得等）、PFI事業者等に対する専門家の派遣および助言である。

(2) 最近の政策

平成25年6月6日、内閣総理大臣を会長とし、全ての国務大臣を委員とする民間資金等活用事業推進会議にて、「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプラン」が策定された。

この中で、民間と地域の双方にとって魅力的なPPP/PFI事業として、今後10年間（平成25～34年）で12兆円規模に及ぶ下記4類型による事業を重点的に推進することとされた。

- ・ 類型①：公共施設等運営権制度を活用したPFI事業：2～3兆円
- ・ 類型②：収益施設の併設・活用など事業収入等で費用を回収するPFI事業等：3～4兆円
- ・ 類型③：公的不動産の有効活用など民間の提案を活かしたPPP事業：2兆円
- ・ 類型④：その他の事業類型（業績連動の導入、複数施設の包括化等）：3兆円

PFI法が平成11年に制定されてから平成24年度までの14年間で、政府全体の実績が418件、契約金額で約4.1兆円であり、アクションプランの目標は、その約3倍の事業規模となっている。

さらに、平成26年6月16日には、同会議にて「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプランに係る集中強化期間の取組方針について」が策定された。

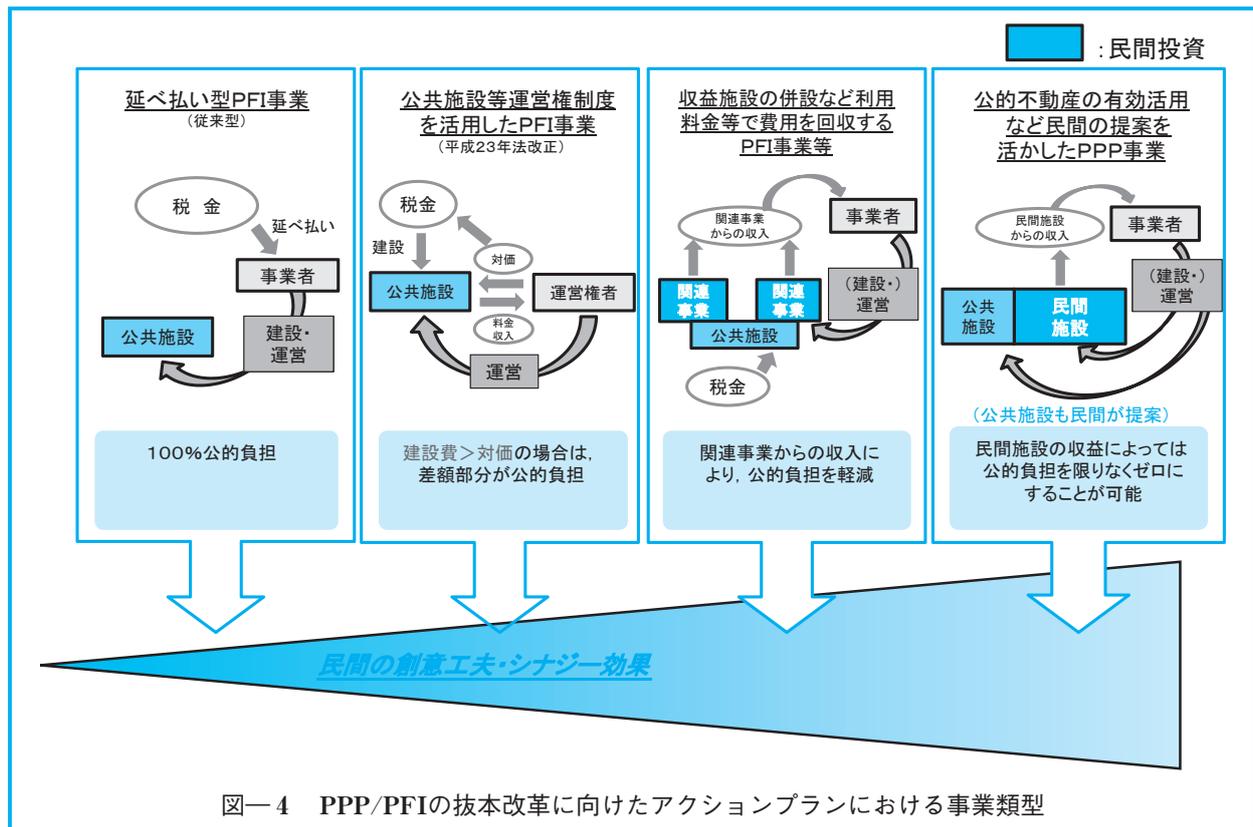
この中で、向こう3年間（平成26～28年度）を集中強化期間とし、公共施設等運営権制度を活用したPFI事業（類型①）の目標（2～3兆円）を前倒しすることとされた。また、事業件数の目標（空港6件、水道6件、下水道6件、道路1件）についても定められた。

従来型のPFI事業は、公共施設の建設費等を税財源から延べ払いで支払う方式であり、100%公的負担であるのに対して、類型①は、運営権対価により公共施設の建設費の回収が可能で、その分公的負担の軽減を図ることができる。類型②は、関連事業からの収入により公的負担を軽減することができ、また、類型③は、民間施設の収益によっては公的負担を限りなく少なくすることが期待できる。図-4は、従来型から類型①、類型②、類型③の方にてできるだけシフトさせることにより、民間の創意工夫やシナジー効果を最大限活かすことができることをイメージ的に示したものである。

4 案件形成に向けた取り組み

今後、具体的な事業案件がPPP/PFIを活用して着実に実現されていくことが肝要である。

国土交通省では、こうした案件形成を進めていくため、新たな官民連携事業の導入等を目的とした具体的な検討課題についての調査・検討や、官民連携事業の導入や実施に向けた検討・準備業務に要する地方公共団体等の調査委託費への助成等を実施している。



(1) PPP/PFI推進のための案件募集

具体的な検討課題についての調査・検討および助成を実施するに当たり、下記のとおり案件の募集を行っている。

なお、下記に対して応募のあった案件については、外部有識者からなる第三者委員会の意見を踏まえ、検討の対象とする課題や助成対象とする案件を決定している。

1) 官民連携事業の推進に関する検討調査

新たな官民連携事業の導入に当たって具体的な検討課題を広く募集し、それらについて国土交通省が調査・検討を行うことで、新たな官民連携事業の普及促進を図るものである。

平成23～25年度の総計として、応募のあった延べ117件の案件を基に検討課題を設定し、24件の調査を実施した。平成26年度についても、応募のあった案件を基に順次調査に着手しているところである。

2) 先導的官民連携支援事業

先導的な官民連携事業を実施しようとする地方公共団体等に対し、下記①または②に係る業務に要する調査委託費を助成することにより、官民連

携事業の案件形成を促進するものである。

① 事業手法検討支援型：施設の種類，事業規模，事業類型，事業方式等の面で先導的な官民連携事業の導入や実施に向けた検討のための調査

② 情報整備支援型：先導的な官民連携事業の導入判断等に必要情報の整備等のための調査
平成23～25年度の総計として、延べ141件の応募のうち63件を採択し、助成を行った。平成26年度についても、61件の応募のうち28件を採択した。

3) 震災復興官民連携支援事業

震災復興において官民連携事業を実施しようとする地方公共団体等に対し、官民連携事業の導入や実施に向けた検討に要する調査委託費を助成することにより、震災復興における官民連携事業の案件形成を促進するものである。

平成24～25年度の総計として、延べ32件の応募のうち28件を採択し、助成を行った。平成26年度についても、12件の応募のうち11件を採択した。

(2) これまでの主な助成事例

上記のうち、平成25年度の主な助成事例を以下のとおり紹介する。

なお、調査結果の概要版は、国土交通省官民連携政策課のウェブページからダウンロード可能である。また、希望があれば報告書本体の閲覧も可能であるので、ご活用いただきたい。

1) 高松空港運営権委託導入検討調査（先導的官民連携支援事業）

【実施主体：香川県】

公共施設等運営権委託の導入に向けた検討のため、高松空港ビル等のデューデシリジェンス（DD）、民間活力を活用した空港一体化・民間委託（運営権委託）スキームおよび公共施設等運営権者のあり方を検討し、DDおよび価値評価手法ならびに小規模空港においても実現可能な運営権委託スキームの構築検討が行われた。

2) 西遠流域下水道事業調査（先導的官民連携支援事業）

【実施主体：浜松市（静岡県）】

平成28年度末に静岡県から移管予定の西遠流域下水道事業は、市の現行体制では受け入れ困難であるため、民間活用（公共施設等運営権制度、包括的民間委託等）が必要な状況にあり、官民連携による運営手法や体制、事業スキーム、移管までに必要な作業やスケジュール等について検討が行われた。

3) 道路整備特別措置法に基づく有料道路事業に関する調査（先導的官民連携支援事業）

【実施主体：愛知県】

愛知県道路公社が民間事業者に対して運営権の一部を付与することで、民間における新たな事業機会を創出するとともに、民間の創意工夫を活用した低廉で良質な利用者サービス等の提供が図られるよう、新たな官民連携によるスキーム等について検討が行われた。

4) 共同建替え事業等の地域・官民連携による都市基盤整備検討調査（震災復興官民連携支援事業）

【実施主体：気仙沼市（宮城県）】

まとまった土地が確保しにくい中心市街地において、買取型の災害公営住宅の整備と、地域住民の店舗等の再建とを複合する官民連携の共同建替え事業を対象とし、事業化の合意形成、実施主体の明確化、事業スキームの構築・具体化等について検討が行われた。

(3) 事例集の公表等

国土交通省では、官民連携事業の推進に関する検討調査等の成果を踏まえ、五つの事例集・参考書を策定した。

このうち、「PPP/PFI事業・推進方策 事例集」は、PPP/PFIの導入を検討するに当たって参考となる50事例を幅広く収集し、掲載したものである。いずれの事例集・参考書も国土交通省官民連携政策課のウェブページからダウンロード可能であるので、ご活用いただきたい。

また、国土交通省では、これらの事例集に掲載された事例をはじめとした先導的なPPP/PFI事業について、他の地方公共団体等への普及を目的とした説明会等の開催を予定している。詳細は後日ウェブページ等で案内予定である。

5 おわりに

以上、国土交通省におけるPPP/PFIの推進に向けた取り組みについて述べてきたところであるが、アクションプランの目標を踏まえた取り組みの推進については、まだまだその緒に就いたばかりである。

厳しい財政状況の下で、真に必要な社会資本の整備・維持更新を行い、持続可能で活力ある国土・地域づくりを実現していくためには、PPP/PFIの的確な推進が必要であり、案件形成等の取り組みを今後とも推進していく必要がある。