

令和3年改定版 PPP/PFI 推進アクションプランと 国土交通省における取り組み

国土交通省 総合政策局 社会資本整備政策課 官民連携推進官 かわむら なおや
河村 直哉

1. はじめに

PPP (Public Private Partnership) とは、行政が実施する各種行政サービスを、行政と民間が連携し、民間の持つ多種多様なノウハウ・技術を活用することにより、行政サービスの質の向上、財政資金の効率的使用や行政の業務効率化等を図ろうとする考え方や概念を指します。このPPPという概念には、例えば、PFI法¹⁾に基づき民間資金等を活用するPFI (Private Finance Initiative)、指定管理者制度や包括的民間委託などの概念が包含されます。

これらPPP/PFIについては、「PPP/PFI推進アクションプラン」に基づき、内閣府を中心に政府全体でその取り組みを推進しています。

本稿では、令和3年6月に改定された「PPP/PFI推進アクションプラン(令和3年改定版)」(以下、「令和3年改定版アクションプラン」という)の主な内容や国土交通省所管分野に係るPPP/PFI、特に公共施設等運営権制度を活用したPFI事業(以下、「公共施設等運営事業」という)等の重点分野における取り組みの現状など、国土交通省における取り組みについて解説します。

2. PPP/PFI 推進アクションプラン 重点分野の国土交通省における 取り組み状況

「PPP/PFI推進アクションプラン」においては、平成25年度から令和4年度までの10年間で21兆円のPPP/PFIの事業規模を達成することを目標とするとともに、公共施設等運営事業等について重点分野を定め、分野別の数値目標を設定し、集中的に取り組みを強化することとされています。

この重点分野のうち、国土交通省所管分野では、空港、下水道、道路、公営住宅、クルーズ船向け旅客ターミナル施設及びMICE施設の6分野が該当しており、空港、道路、公営住宅で目標が達成済みとなっています(図-1)。また、これら6分野のうち、空港、クルーズ船向け旅客ターミナル施設及びMICE施設については、新型コロナウイルス感染症の影響を特に受けており、必要な支援等の実施も含め、関連施策を推進することとしています。

さらに、政府全体の目標として掲げられている事業規模目標については、平成25年度から令和元年度末時点までの事業規模は約23.9兆円とされており、令和4年度までの事業規模目標である21兆円を3年前倒しで達成しています。

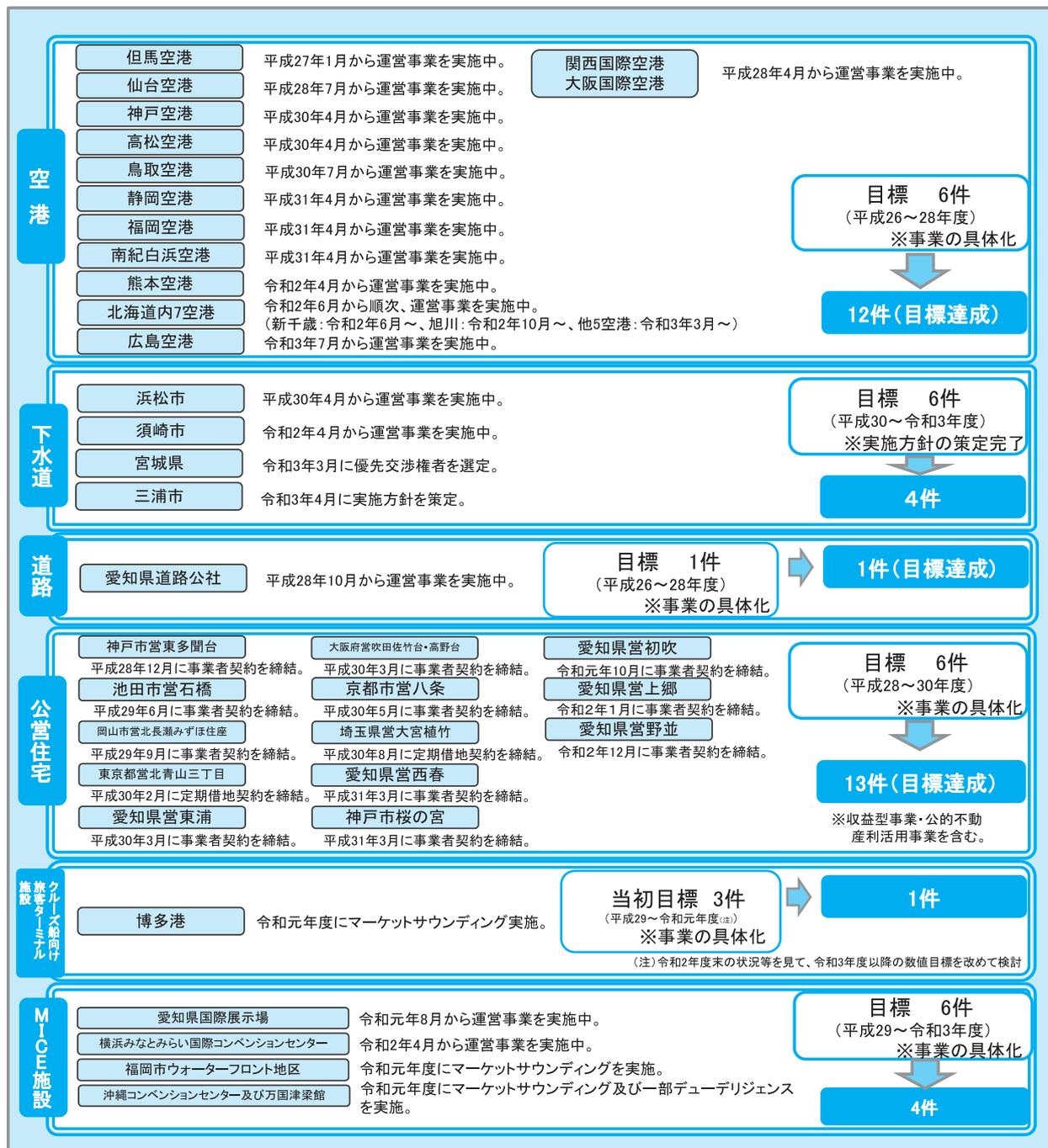


図-1 公共施設等運営事業等の重点分野の進捗状況(国土交通省関連: 令和3年7月末時点)

3. 令和3年改定版アクションプランのポイント

令和3年6月に改定された「令和3年改定版アクションプラン」の概要については図-2のとおりです。本稿では、特に、以下(1)~(3)に関して概説します。

(1) キャッシュフローを生み出しにくいインフラへのPPP/PFIの導入

我が国のインフラは、その多くが高度経済成長期以降に整備されており、今後、建設から50年以上経過する施設の割合は加速度的に増加する見込みです。施設を点検した結果、修繕などの措置を早急に行うことが必要な施設が多数存在している一方、我が国のインフラの多くを管理している

1. 趣旨

- 新型コロナウイルス感染症への対応により厳しさを増す財政状況の中、感染予防や社会・経済の変化を盛り込んだ質の高い公共サービスを提供するためには、PPP/PFIが引き続き有効
- PPP/PFIの推進はSDGsの実現にも寄与すると考えられるほか、2050年カーボンニュートラルの実現等に向けて、再生可能エネルギー分野においても積極的にPPP/PFIを活用していくことが重要と考えられる
- このため、民間資金等活用事業推進委員会で新型コロナウイルス感染症のPFI事業への影響への対応を検討し、令和3年改定版としてとりまとめる

2. PPP/PFI推進に当たっての考え方

- 新たなビジネス機会を拡大するとともに、公的負担の抑制を図り、経済・財政一体改革を推進するためには、PPP/PFIを活用することが必要
- 公共施設等運営事業は、新型コロナウイルス感染症の拡大により、空港、クルーズ船旅客ターミナル施設、MICE施設等の分野において多大な影響を受けているが、将来の需要回復を見据え、適切な支援等を講じつつ積極的に活用することが重要
- 長期的な持続可能性が課題となっている上下水道等の生活関連分野における公共施設等運営事業の活用の推進が必要

3. 推進のための施策

(1) PPP/PFIの一層の促進に向けた制度面の見直し

- 新型コロナウイルス感染症によるPPP/PFI事業への影響に対応するために必要な取り組みを行う
- 運営権者により実施することが可能な範囲を明確化するため、PFI法の改正を含めて検討を行う
- 包括的民間委託や指標連動方式を促進するため、モデル事業実施やガイドライン策定などの導入支援を行う

(2) 地方公共団体等へのPPP/PFI導入促進に向けた積極的な支援

- 人口10万人以上20万人未満の地方公共団体について、令和5年度までの優先的検討規程の策定を促す
- 優先的検討規程に基づくPPP/PFI事業の検討を実施した団体数について令和6年度までに334団体^{*}とすることを目標とする（^{*}人口10万人以上の団体数に相当）
- 交付金等の交付に当たり、PPP/PFI導入検討を要件化した事業分野について着実に運用するとともに、要件化する事業分野の拡大に向けて検討を行う
- アドバイザー費用について、各分野の交付金等により支援するとともに、支援分野の拡大等を含めて検討を行う
- PPP/PFI導入可能性調査等につき、人口20万人未満の地方公共団体への支援を積極的に行う

(3) 地域プラットフォーム等を通じた地域活性化に資するPPP/PFIの推進

- 地域プラットフォームを活用して導入可能性調査を実施した人口20万人未満の地方公共団体数について、令和3～5年度の目標を200団体とする
- 地域プラットフォームに参画する人口20万人未満の地方公共団体数について、令和3～5年度の目標を550団体とする

(4) 民間提案の積極活用

(5) 公的不動産における官民連携の推進

- 低未利用の公的不動産の有効活用につき、官民連携の推進を図る

(6) 株式会社民間資金等活用事業推進機構の活用 (7) その他

4. 集中取組方針（公共施設等運営事業等の重点分野）

- 各分野について、以下の数値目標に基づいた取り組みを推進
 - 水道（今後の経営のあり方の検討 30件：～令和3年度）、下水道（実施方針策定6件：～令和3年度）、クルーズ船旅客ターミナル施設（今後の動向等を見極めつつ、令和4年度以降の数値目標を改めて検討）、MICE施設（6件：～令和3年度）、公営水力発電（今後の経営のあり方の検討 3件：～令和4年度）
 - 空港（6件）、水道（6件）、下水道（6件）、道路（1件）、文教施設（3件）、公営住宅（6件）、工業用水道（3件）については、集中強化期間中の数値目標を達成

5. 事業規模目標

- 平成25～令和元年度の事業規模は約23.9兆円であり、令和4年度までの事業規模目標21兆円を3年前倒しで達成
- PPP/PFI普及の意義等を踏まえた令和4年度以降の新たな目標の設定（4.集中取組方針の見直しも含む）及び目標の達成に向けた推進方策について検討を行う

図-2 令和3年改定版アクションプランの概要²⁾

市区町村では、土木部門全体の職員数が減少し、全国の4分の1の市区町村は技術系職員が配置されていないなど、メンテナンスに携わる人的資源が不足しています³⁾。

このような状況に対応するためには、今後増大するインフラの維持管理等を、PPP/PFI手法を活用しつつ行うことが必要です。しかしながら、特にキャッシュフローを生み出しにくいインフラ（道路や学校等の公共建築物等）については、

- ・包括的民間委託の活用が進んでいないほか、大ロット化（共同化・包括化）、性能発注化、長期化等を実現するための知見が不十分である
- ・民間事業者に維持管理を適切かつ効率的に実施させるためのインセンティブの仕組みの事例が不十分

といった課題が指摘されています⁴⁾。

このような背景を踏まえ、令和3年改定版アクションプランにおいては、特に「キャッシュフローを生み出しにくいインフラ（道路や学校等の公

共建築物等）についても積極的にPPP/PFIを導入していく必要がある」としており、「包括的民間委託や指標連動方式を含むPPP/PFIの導入を推進するため、海外事例等も参考にしつつ、モデル事業の実施などの財政的支援及びガイドラインや事例集等の策定などの導入支援を行う」こととされています。

(2) 人口20万人未満の地方公共団体におけるPPP/PFIの導入促進

PPP/PFIの導入に関しては、平成27年に人口20万人以上の地方公共団体における優先的検討規程の策定について要請⁵⁾がなされたのち、着実にその活用が広がりつつあるものの、特に小規模な地方公共団体ではいまだ普及が進んでいるとは言い難く、例えば、人口20万人未満の地方公共団体においては、令和元年度までにPFI事業を実施した団体数が全体の12.3%⁶⁾にとどまっています。

このため、令和3年改定版アクションプランにおいては、これら小規模な地方公共団体へのPPP/PFIの普及促進について明記されており、「新たに人口10万人以上20万人未満の地方公共団体に対しても、検討プロセスの定着化や検討対象案件の拡大を図る観点から優先的検討規程の策定を促す」こととされているほか、「人口20万人未満の地方公共団体に対し、PPP/PFIの導入が進まない要因を踏まえた重点的な施策や積極的な支援等を行う」こととされています。

加えて、特にPPP/PFIの経験のない人口20万人未満の地方公共団体におけるPPP/PFI事業の案件形成に当たり、地域プラットフォーム⁷⁾の活用も有効であると考えられることから、

- ・地域プラットフォームを活用してPPP/PFI事業の導入可能性調査等を実施した人口20万人未満の地方公共団体数について、令和3～5年度の目標を200団体とする
- ・地域プラットフォームに参画する人口20万人未満の地方公共団体数について、令和3～5年度の目標を550団体とする

といった目標を掲げ、その取り組みを推進することとしています。

(3) 新たな目標設定及び推進方策の検討

2章に記載のとおり、令和4年度までの事業規模目標は3年前倒しで達成できたところであり、令和3年改定版アクションプランにおいては、今後、令和4年度以降の新たな目標の設定及び目標の達成等に向けた推進方策について検討を行うこととされています。

この新たな目標設定に当たっては、従来の事業規模目標に加え、小規模自治体での事業促進、カーボン・ニュートラル等の新たな政策課題への対応を含めて検討を進めることとされており、PPP/PFI推進タスクフォースを中心に検討が進められることとなっています⁸⁾。

4. 令和3年改定版アクションプランを踏まえた国土交通省における取り組み

(1) インフラの維持管理に係る官民連携事業の導入検討支援

3章1項に記載のとおり、インフラの維持管理業務に係る包括的民間委託等の導入には一定の課題が存在するため、国土交通省においては、地方公共団体における導入検討を支援するために「インフラの維持管理に係る官民連携事業の導入検討支援」を令和2年度より実施しています。

本事業では、国土交通省所管のインフラのうち、料金を徴収しないものの維持管理分野に係る官民連携手法の導入検討を行う地方公共団体を支援し、老朽化や技術職員数の減少等インフラの維持管理に係る課題を解決する手段としての官民連携手法の導入可能性や、導入に際しての課題やその対応方針を明らかにすることを目的としています。

今年度は、指標連動方式（PFI契約等（包括的民間委託契約等を含む）のうち、インフラの機能や持続性に対応した指標を設定し、民間事業者に委託等した際に支払う額等の一部又は全部が、当該指標の達成状況に応じて決まる事業）や分野横断型の包括的民間委託の導入可能性を検討する地方公共団体に支援を行っており、富山県富山市、兵庫県尼崎市、山口県周南市、長崎県、熊本県玉名市の5団体を支援しています。

(2) 人口20万人未満の地方公共団体におけるPPP/PFIの導入促進

3章2項に記載のとおり、令和3年改定版アクションプランにおいては、人口20万人未満の地方公共団体に対し、PPP/PFIの導入が進まない要因を踏まえた重点的な施策や積極的な支援等を行うこととされています。

しかしながら、中小規模の地方公共団体は、PPP/PFI手法の導入を検討する体制や制度が未整備であることや、ノウハウ不足等の課題を抱え

ており、自主的・自立的に PPP/PFI を推進することが難しい状況にあります。

そのため、国土交通省においては、「専門家派遣によるハンズオン支援」を実施しており、人口 20 万人未満の市町村に専門家を派遣し、事業スキーム案の検討、マーケットサウンディング等の準備・実施、事業スキームの具体化、公募書類作成等事業化に向けて必要な手続きを地方公共団体職員自らが行えるようハンズオン支援を行い、当該地方公共団体の案件形成を推進するとともに、その成果を横展開することを予定しています。

5. おわりに

PPP/PFI については、着実にその活用が進んでおり、全体の事業規模や事業件数も増加しています。このように、多種多様な分野・方法で PPP/PFI の活用が進む一方で、行政側の官民連携のノウハウの蓄積や適切なモニタリングに関しては一定の課題があり、特に中小規模の地方公共団体におけるノウハウ蓄積については、優先的検討規程の対象の拡大を考慮すれば、特に重要な課題であると考えています。

今後も、適切かつ円滑に PPP/PFI が活用・推

進されるよう、幅広い関係者と連携し施策を展開していきたいと考えており、関係者の皆さまにおかれましては、引き続きのご指導・ご協力をお願い申し上げます。

なお、本稿における意見や見解は組織を代表するものではなく、誤りは全て筆者の責に帰するものです。

【注】

- 1) 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（平成 11 年法律第 117 号）
- 2) 内閣府資料より国土交通省作成
- 3) 第 5 次社会資本整備重点計画（令和 3 年 5 月 28 日閣議決定）
- 4) 内閣府資料（令和元年 11 月 15 日 第 19 回 PFI 推進委員会計画部会）
- 5) 「多様な PPP/PFI 手法導入を優先的に検討するための指針」について（要請）」（平成 27 年 12 月 17 日府政経シ第 886 号・総行地第 154 号）
- 6) 内閣府資料（令和 3 年 4 月 22 日 第 26 回 PFI 推進委員会計画部会）
- 7) 地域プラットフォームとは、地域の企業、金融機関、地方自治体等が集まり、PPP/PFI 事業のノウハウ習得と案件形成能力の向上を図り、具体の PPP/PFI 案件形成を目指した取組。詳細については、内閣府ホームページ参照（https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/platform/platform_index.html）
- 8) 内閣府資料（令和 3 年 6 月 14 日 PPP/PFI 等に関するワーキンググループ（第 1 回））