

社会資本整備におけるPPP/PFIの可能性

<要旨>

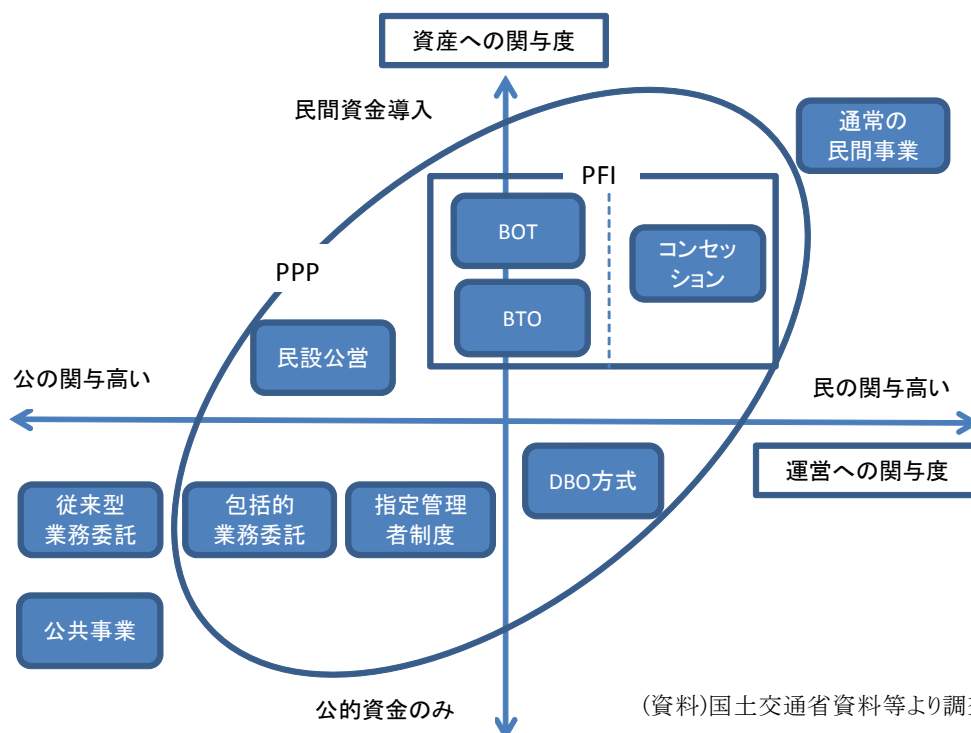
成長戦略の大きな柱の一つでもあり、今後の社会資本整備の手法としてPPP/PFI(公民連携事業)の活用が注目されている。特に、土地や建物を保有したままで、施設の運営権のみを外部に移転するコンセッション方式は、自治体の財政負担の軽減と民間企業の新たな事業領域拡大の両面から注目が集まっている。しかし、過去の民間資金活用の歴史を紐解くと、結果として制度本来の目的と実態がかい離してしまったものが多く、コンセッションの導入を機に本来のPFI機能発揮につながるかは未知数である。

今後自治体の財政難が強力な誘因となってPPP/PFIを模索する動きが活発化することが見込まれるが、重要なのは社会資本整備の費用対効果でありPPP/PFIはその手段にすぎない。今後の人口減少を見据え、施設やインフラの廃止も含め検討していくことも必要であろう。

1. PPP/PFIとは

成長戦略の大きな柱の一つでもあり、今後の社会資本整備の手法としてPPP/PFIの活用が注目されている。PPPとは、Public Private Partnershipの頭文字をとったもので、公民連携事業などと訳されるものである。従来公共サービスや公共施設は「公」が資金調達から、建設・維持管理・運営全てを担うものとされてきたが、財政難や地域格差是正などを背景に民間で担えるものは民間にという流れのなかで生まれたものである。公民連携の手法には民間の関与度によって様々な手法があり、それを図式化したのが図表1である。左下へいくほど「公」の関与が高く、右上にいけばいくほど「民」の関与が高い。

図表1 公民連携の手法



(資料)国土交通省資料等より調査部作成

図表に見る通りPPPは非常に幅広い概念のものであることが分かる。このうち右上に位置するPFIは、Private Finance Initiativeの頭文字をとったもので、ファイナンスという言葉が入っているように、資金調達も民が行うなどPPPの中でも民間の関与度の高い手法と言える。

また、PFIと一口にいってもその所有や運営の所在に応じて、様々な方式に分けられる。このうち代表的なものを3つ挙げれば、建設・資金調達を民間が担って完成後は所有権を公共セクターに移転し一定期間運営を同一民間業者に委ねる「BTO(Built Transfer Operate)方式」、建設・資金調達を民間が担い完成した施設も民間が所有して運営する「BOT(Built Operate Transfer)方式」、施設の所有権は公共セクターに残したまま公共施設運営権を長期にわたって民間事業者に付与する「コンセッション方式」がある。公共事業や公設民営方式の一つであるDBO(Design Build Operate)方式との違いも踏まえて整理すると図表2のようになる。

図表2 施設の所有・運営の所在別整理

		資金調達・建設	運営・維持管理	契約期間後	
公共事業	所有権	公	公		
	運営	-	公		
	投資・費用回収	公	公(利用料金及び税金)		
DBO	所有権	公	公	公	
	運営	-	民	公	
	投資・費用回収	公(資金調達のみ)・民	民(独立採算・委託費支払い)	公	
PFI	BTO	所有権	民	公(確定債権として公に譲渡)	公
		運営	-	民	公
		投資・費用回収	民	民(独立採算・サービス購入)	公
	BOT	所有	民	民	公
		運営	-	民	公
		投資・費用回収	民	民(独立採算・サービス購入)	公
	BOO	所有	民	民	民(or撤去)
		運営	-	民	民(or終了)
		投資・費用回収	民	民(独立採算・サービス購入)	民(or終了)
	コンセッション	所有権	公	公	公
		運営	-	民(運営権をみなし物権とし民に譲渡)	公
		投資・費用回収	公	民(独立採算のみ)	公

(注)いずれも日本の定義であり、諸外国とは同じ名称でも違いがあることに留意
(資料)国土交通省資料等より調査部作成

なお、投資・費用回収の方法には独立採算とサービス購入がある。「独立採算」は文字通りPFIの事業者がサービス対価を消費者から利用料として直接受け取るもので、事業者である民がサービスに対する需要変動リスクを負う。「サービス購入」はサービス対価を消費者に代わり公が設備費と運営維持費として支払うもので、サービスの需要変動リスクは公が負うという違いがある。

2. コンセッション導入の意義と現状

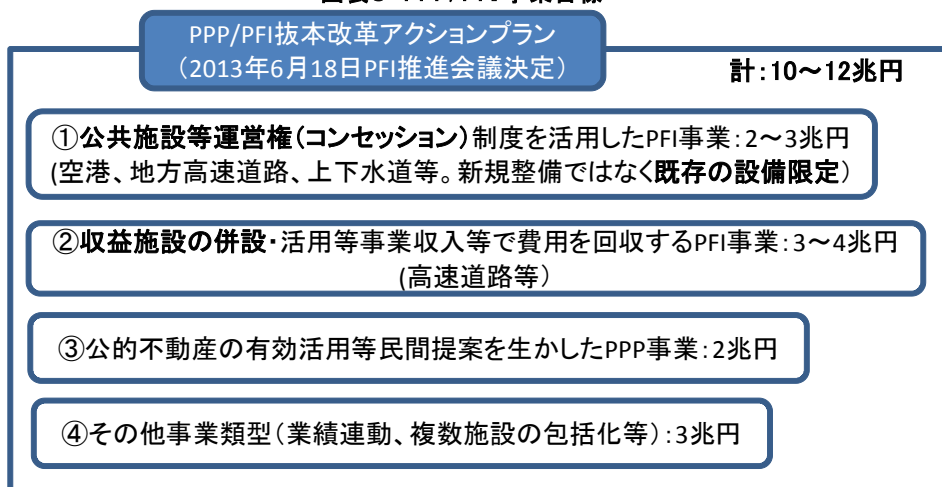
種々あるPFIの方式のうち、コンセッション方式は2011年のPFI法改正で導入されたものである。大きな特徴としては、①施設を公が所有し続けること、②独立採算型事業であること、かつ③既存施設に限定されている点にある。

コンセッション方式を採用することによって、地方公共団体は、①独立採算事業のため運営にかかる財政資金がかからない、②運営権をみなし物件として民間に売却するため既存債務の削減

が可能、③施設を所有し続けることで公の関与を確保できる。また、民間事業者は、①新たな事業領域の拡大、②運営の裁量(自由度)が大きいなど公民それぞれメリットがあるため注目を集めている。

特に、コンセッション導入により、従来のPFI事業では公物管理法¹に阻まれ適用事例が見られなかった鉄道や空港、上下水道など経済的インフラへの適用が可能になるため、民間事業者にとっては新たな事業領域が拡大する意義は大きい。コンセッションが適用できる事業は採算が見込めることが前提であるため分野は限定されるものの、法律上、道路を除いて²すべての公共事業で適用可能となっている。政府は、PPP/PFIの今後の市場規模を10年で10～12兆円、このうちコンセッションの活用は2～3兆円を見込んでいる(図表3)。

図表3 PPP/PFI事業目標



(資料)内閣府 PFI推進室会議資料より調査部作成

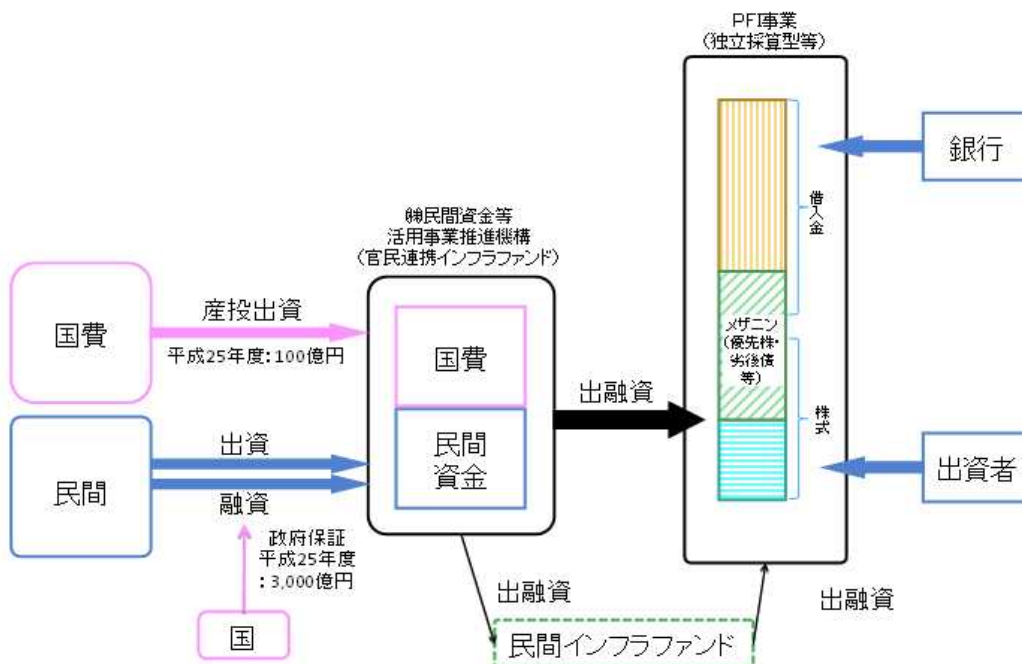
とりわけコンセッション適用に向けて先行的に取り組みが進められているのが空港である。2011年5月には「関西空港及び大阪空港の一体的かつ効率的な設置及び管理に関する法律」が、また2013年6月には「民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する法律」が成立し、空港に公共施設等運営権を設定できることが明示された。これにより2014年度中にも、関西国際空港・大阪(伊丹)空港及び国管理空港の仙台空港で入札が実施される運びとなっている。

また、コンセッション方式PFI事業に参画する民間事業者は、事業開始において多額の資金を要することもあり、金融面からの支援措置として、投資の呼び水効果を狙い、2013年10月11日に官民ファンドの一つである「民間資金等活用事業推進機構(官民連携インフラファンド)」も発足した(次頁図表4)。

¹ 公の施設の管理は行政が行うとするもので、具体的には道路法・高速自動車国道法・都市公園法・港湾法・空港整備法・下水道法・公営住宅法・水道法・廃棄物の処理及び清掃に関する法律・駐車場法など個別の公物ごとに法で定められている。

² 道路整備特別措置法に基づく有料道路を運営できる者は、都道府県等の道路管理者や地方道路公社に限られる。特例として愛知県道路公社が管理する有料道路について、コンセッション方式の導入を目指す国際戦略特区法案が第185回臨時国会で成立。戦略特区諮問会議が特区の選定作業に入り、2014年3月にも第一弾の特区指定が行われる予定。

図表4 官民連携インフラファンドのスキーム



(資料)民間資金等活用事業推進機構資料より抜粋

3. 民間資金活用の歴史から見たコンセッションの可能性

このようにコンセッション方式の実現に向けての環境は整いつつあるが、過去に行われてきた民間資金の活用の歴史を紐解くと、必ずしも期待通りのものとならない可能性もある。

例えば、民間資金活用の先駆けとしては1980年代に盛んに行われた第3セクター方式事業がある。結果的には、公と民の間での責任の所在(事業リスク分担)の不明確さ故に事業の多くが破たんし、今なお「負の遺産」として受け継がれている。

次いで、第3セクター方式事業の反省を踏まえ1999年に導入されたPFIは、①競争的かつ公正に民間事業者を選定し、②公と民との間で事業リスク分担を契約により明確に定め、③市場規律のあるファイナンスにより事業の経済性を厳密にチェックする、という建付けで始められた。ところが、実際には最終的な事業リスクを公がとる形がほとんどであった。その典型例がいわゆる「建設費繰り延べ型PFI」と呼ばれるもので、民間が資金調達・建設を行った後、公が施設(確定債権)を割賦購入(サービス購入)するものである。

本来サービス購入とは、施設の購入ではなく、施設が提供するサービスを購入するものであり、サービス水準が高ければ対価である価格が上昇し、低ければ下落するという市場原理によってサービス水準の維持・向上を図るべきものである。こうした仕組みが備わっていなかったため³、実態としては単なる施設整備費の繰り延べ、つまり財政制約を逃れる手段と化してしまった。

³ 確定債権となるBTO方式であっても、損害賠償や瑕疵担保責任の規定等を活用することで、選定事業者に適切な業務履行に対する強い動機づけを働かせることは可能。また維持管理費には減額によるインセンティブの仕組みがある。

このように日本版PFIの特徴(問題)として、①事業案件の大半がハコモノでVFM(Value For Money)⁴が小さい、②独立採算型が少なくサービス購入型が主流、③BTO方式が主流であることが挙げられる。これらは、「事業リスクを民間側に移転してVFMを高める(その結果、公金支出を抑える)」というPFI本来の機能を果たすような仕組みを構築できていないことを示している。

2011年のPFI法改正は、こうした過去2度の反省も踏まえ、コンセッションの導入もさることながら、「PFI事業が官民対等の契約の中で実施されることを明記」することや、「条例で事業開始前に事業条件を決定する」ことなど、本来のPFIの機能を発揮するための文言が盛り込まれており、3度目の正直となるか注目される(図表5)。

図表5 PFI法改正の主な改正点

1	PFI事業の適用範囲の拡大	PFI事業の対象として「 賃貸事業 」や「 船舶、航空機等の輸送施設及び人工衛星 」が追加
2	公物管理権の民間への部分開放	「 公共施設等運営権(=コンセッション) 」という権利を付与された民間が、 公共施設等を運営し、自らの収入として料金徴収可能 に
3	公共施設等運営権を設定を通じたインフラへの投融資の呼び込み	・「 公共施設等運営権(=コンセッション) 」を物件とみなし、運営権に対し抵当権の設定等や保全が可能に ・「 公共施設等運営権 」を償却対象資産として、契約期間での減価償却が可能に
4	PFI事業契約の法律での位置づけ明確化	全て「 事業契約 」という言葉で統一し、PFI事業が 行政処分ではなく、官民対等の契約の中で実施されることを明確化
5	地方議会によるチェックに基づく事業実施プロセスの整備	条例で事業開始前に基本的な事業条件を決定する
6	運営ノウハウを有する公務員の民間派遣	民間に職員を派遣することがありうることを明記
7	民間による事業実施提案制度の創出	民間側から事業実施の提案ができることを明確に位置づけ、 提案に対する回答義務を管理者等に負わせる仕組み を導入

(資料)内閣府 PFI推進室会議資料より調査部作成

ただし、先行的にコンセッションの取り組みが進められている空港についてみると、実現に向けては課題も山積している。例えば、公募の前提となる国管理空港における旅客ターミナル、駐車場、宿泊施設、商業施設などの空港関連付帯事業施設の一体化に伴う利害調整をいかに公正・透明性をもって行うのかという問題や、民間事業者の選定基準などについても明確になっていない。

2013年10月11日には国が管理する空港の運営権を民間企業に売却する際の「基本方針」がまとめられたが、この中には、料金設定に対して「利用者の負担が大幅に増大することがないように留意」といった文言や随所に「必要に応じて」などの曖昧な表現が盛り込まれている。過去の例にもれず、本当に透明性があり、民間の経営の自由度が確保されるのか、今のところその成否については未知数である。

⁴ 支払(Money)に対して最も価値の高いサービス(Value)を供給するという考え方。従来方式と比較した総事業費削減部分、あるいは同一コストによるサービス水準向上(利便の向上などの定性的側面からの評価も含む)見込み部分のこと。VFM達成がPFI方式導入の根拠となる。

4. PPP/PFIはあくまで手段、目的こそが重要

最後に、コンセッションを含むPFI事業全般において、コストの高い民間資金を活用するという意味を改めて考えておきたい。本来民間にリスクを移転する狙いは、民間の高コストのリスクマネーを用いた方が、サービスの向上やコストの削減等が進み、結果的に公共サービス全体に係る費用対効果が改善されることにある。ところが、民間資金であるか公的資金であるかによる手法(スキーム)自体の差異は大きくない。

例えば、従来PFIあるいはコンセッションとほぼ似た効果を得る手法としてDBO方式あるいは包括的業務委託といった手法がある。図表6にあるように、DBO方式とPFI(従来方式)の違いは、資金調達がかかつかのの違いにあり、手法(スキーム)や民間の運営力を活用するという点における違いはみられない。これはコンセッションにおいても同様なことが言える。

図表6 PPP/PFI手法の比較

主な業務範囲	DBO方式	PFI(従来方式)
スキーム図		
業務内容	性能発注による建設(改築含む)+維持管理	同左
委託期間	設計・建設期間+20年程度が一般的	同左

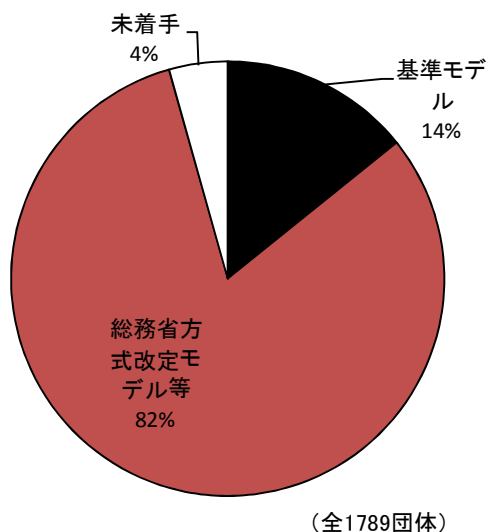
(資料)国土交通省資料より抜粋

重要なのはPFI事業採用の根拠となる高い費用対効果(VFM)が見込めるかどうかにある。従来PFIが財政制約を逃れる手段として使用されたのと同様に、コンセッションが自治体の既存債務削減という目的のための手段として使用されるものであってはならない。その意味では、前述の官民連携インフラファンドは、ミドルリスク・ミドルリターン資金の出し手が少ない日本において相應の意味はあると思われるが、「市場規律のあるファイナンスにより事業の経済性を厳密にチェックする」という機能が損なわれないか懸念も残る。

今後財政制約が一層強まる中、いかにインフラを維持し、高齢社会に適応した社会を築いていくかは我が国最大の問題である。地方自治体の財政難が強力なインセンティブとなって、PPP/PFIといった公民連携を模索する動きが活発化することが見込まれるが、その際忘れてはならないのは、PPP/PFIはあくまで手段であり、その目的こそが重要であるということである。

人口減少が見込まれる中、全てのインフラを維持・更新するのは現実的ではなく、何を残し何を残さないかという選択は避けて通れない。にもかかわらず、インフラの維持・更新にかかるコスト情報など判断材料として必須となる固定資産台帳の整備状況をみると、固定資産台帳を整備して財務諸表を作成している自治体は、1789 団体のうち 14%に過ぎない(図表7の基準モデルに相当)。

図表7 平成23年度決算に係る財務書類作成団体数の割合



(注) 基準モデル＝発生主義・複式仕訳を行うとともに、固定資産台帳を整備して財務書類を作成
総務省方式＝既存の決算統計情報を活用して作成

(資料) 総務省資料より調査部作成

こうしてみると、PPP/PFI といった手法の選択肢を増やし、民間資金活用の実効性を高めることはもちろん重要であるが、まずは、費用対効果という観点からも施設やインフラの廃止も含め検討していくことがより重要といえるのではないかな。

(業務調査チーム 貞清 栄子:Sadakiyo_Eiko@smtb.jp)