

PPP／PFI 推進上の問題点と政府に求められている解決策

2014 年 2 月 12 日

福田 隆之

竹中主査が論点整理ペーパーで示された各観点について、PPP/PFIやの実現に向けて地方公共団体等の行政側のアドバイザーを10年以上に渡り複数件務めさせて頂いた経験から、現場で実際に生じている問題と、現場が必要としている解決策について、私が感じているところをお話させて頂きたい。

(1) ①に関連するもの

<問題>

- 2011 年に PFI 法が改正され、コンセッション制度（公共施設等運営権制度）が整備された。これによって従来は 行政によって経営が独占されていた数多くの分野が民間に開放されたことは評価できる。
- これに基づいて、地方公共団体では大阪市（上水道と下水道）、浜松市（下水道の一部）、茨城県高萩市（水道と工業用水道）、愛知県（有料道路）、静岡県（空港）などで活用可能性の検討が始まっている。また、国は空港での活用に取り組んでいる。
- ただし、法改正を通じて明確に民間に許されるようになったのは、「(利用者からの) 料金を自らの収入として収受する」という部分のみである。実際に官から民に事業を移す際には、料金徴収だけでなく、投資判断の権限、職員の有する経営・運営ノウハウ及び事業の残債（公営企業債）等をどのように円滑に引き継ぐ（ないしは手仕舞う）かも重要な論点になるが、この分について 国はまだ明確な方針を示していないように見られている。
- 結果、国の事業官庁や地方公共団体からすると公共施設等運営権は不透明な部分が多い制度¹に見え、利用者をはじめとする関係者に 活用の意義を説明していく上で、大きなマイナス材料となっている。
- また、運営権という新たな権利が生まれたことで必要となる関係制度との整合性の調整、例えば会計処理や税務上の取り扱い、指定管理者制度のような類似する仕組みとのデマケ、といった問題も積み残されている。この分野に投資を求められる民間企業からすると、こうした問題が積み残されていると制度の不安定性が高く、巨額のお金の投資対象とすることにためらいを感じる要素となってしまう。
- ただし、制度上の不備があるからと言って、現状で他に選択肢があるわけではない点が非常に重いと考える。空港や上下水道といった分野では、当該事業の経営を民間に委ねることができる仕組みは事実上運営権制度のみに限られるのである。

<解決策>

- 運営権への移行の障害となっている以下の制度上の論点について、関係府省での立法措置や解釈の

¹ 大阪市水道局は、公共施設等運営権制度を活用した水道事業の民営化について、検討素案（http://www.city.osaka.lg.jp/seisakukikakushitsu/cmsfiles/contents/0000243/243802/251111_01.pdf）を公表している。この中でも、水道法や地方自治法、地方公営企業法などの関係法令との整合性の明確化を求める意見が記載されている。

ガイドラインへの追加等を講じ、解決を図る必要があるのではないかと。

- ① 運営権者へ移行する際に、直営のときに業務を担当していた公務員を一定期間(5年～10年)運営権者に出向させる必要がある場合、出向させることができる法的根拠を整える。民間企業からの要望に基づいて、国や地方公共団体から運営権者への業務承継やノウハウ移転のために数十名～数百名単位での出向の必要性が想定される。
- ② 地方公営企業として実施されている事業が運営権者に移行する場合、施設の所有権が地方公共団体に残るが、それに加えて事業のモニタリング、残債の償還、非常時の工事実施などの権限が地方公共団体に残る場合には、これら地方公共団体側の業務を引き続き地方公営企業として存続させることができることを明確にする。
- ③ 運営権には、管理者が所有する施設の(PFI法でいうところの)運営・維持管理(一般的に言われる設備投資も含む)責任の運営権者への委任という要素が含まれていることを明確にする。このことにより、運営権者が、事業期間中に維持管理や運営のための投資を包括的に決定、実施することが可能であることを明確にする。これを踏まえて、運営権事業の実施に際して国庫補助金や交付金等の活用を想定する分野においては、事業期間中運営権者が国庫補助金や交付金(又はその相当額として管理者から支払われる額)等を安定的に受領できる仕組み・制度を構築する。
- ④ 重点分野²で地方公共団体が行う運営権事業において、公物管理法との関係で運営権者が公の施設の使用許可等を行う必要性の有無を明らかにする。また、公物管理法との関係で運営権事業において使用許可等が必要ない、他の方法があると判断された分野について、地方自治法上の指定管理者制度と運営権制度の二重適用が不要であることを明確にする。
- ⑤ 運営権の運営期間中に投資を平準化して費用計上する会計処理など、運営権事業を行う上で必要な、従来の民間企業会計にはない特殊な会計処理について、重点分野ごとに国が会計規則を定める。
- ⑥ 納税義務のない地方公共団体直営事業や地方公営企業から運営権事業に移行する場合に、運営権者側に発生した法人税(国税分)負担を地方交付税の特例加算等の仕組みで地方公共団体に戻す制度を導入し、運営権制度への移行に関するディスインセンティブをなくす。

(2) ②に関連するもの

<問題>

- ①とも関連するが、従来我が国では 一度も官から民に動かしたことがない事業を動かす際 には、様々な制度との調整が必要 である。そのため、現場を知る事業官庁や地方公共団体が仕組みを作り、関連する制度官庁や税務当局とすり合わせるなど、新しいものを作ること特有の膨大なコスト及び意欲と能力のある人材が必要 となる。
- また、運営権が対象としている重点分野が有する 高い公共性の観点 から、民間に実施させてはいけないことをしっかりと整理 し、契約の中で縛るという 高度な契約書作成技術も必要 となる。

² 昨年6月に民間資金等活用推進会議において決定された「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプラン」(以下「アクションプラン」という。)において運営権の活用が示されている空港・上下水道を指している(道路については、法改正によって運営権の設定が可能になれば、当然同様の施策が必要になる)。ただし、本提言で指摘している内容は、公営住宅や工業用水道、博物館や体育館等の文教施設系の料金徴収施設においても必要とされるはずの内容である。

- 我が国の事業官庁や地方公共団体で、こうしたノウハウ、経験を内部に有するものは殆どなく、様々な民間企業をパートナーとして活用し、仕組みづくりの段階から官民での連携が求められる。
- ただし、行政のみで事業を継続することが困難な 中小規模の地方公共団体ほど、上記のようなノウハウ、経験の欠乏が深刻であり、パートナーとなる民間企業に対して 必要な報酬を払う余裕もないというジレンマが、存在している。
- 案件形成が進み、世の中に実例が増え、当該実例を参照 することができるようになることで、上記の 仕組み作りのコストは 低減していくのが通例である。しかし、コスト低減フェーズに入るところまでを誘導する施策は、国土交通省官民連携政策課が地方公共団体に対して一部分を支援していることや、国土交通省航空局が空港経営改革推進室という専門チームを作って取り組んでいること以外では、行われていない。

<解決策>

- 向こう 3 年間（平成 28 年度末まで）を案件形成のための集中強化期間とする。強化期間中、重点分野での運営権活用案件の形成のために、地方公共団体に対して運営権を活用した国家戦略プロジェクトの提案公募を行い、選定された事業（中小規模の地方公共団体にも配慮して選定を行う）には、必要になる案件推進事務費を検討開始から事業者選定まで全額補助（1 件あたり数億円単位になることも想定）する仕組みを導入する。
- 昨年 10 月に設立された株式会社民間資金等活用事業推進機構（以下「官民連携インフラファンド」という。）の業務として、運営権事業を行う際の事務費やアドバイザー費用を賄うための地方公共団体向けの無利子融資機能を追加する。当該融資の償還財源については、運営権への移行によって地方公共団体に入る運営権対価収入や移行後の予算等で賄えるようにする。
- 重点分野の所管局・部内で官民連携について検討する課室内に、法務や会計税務、金融の専門家を民間から任用するポストや法令解釈に対応するポストを増強し、地方公共団体からの相談に対応できる体制を整える。

（3）③に関するもの

<問題>

- 民間企業にとって、運営権事業に参画することは、30 年を超えるような長期間に渡って、出資や借入れなどの経済的なリスクを負うことになり、重い経営判断を伴う。
- そのため経営判断に先立って、民間企業は行政によって運営されている事業の現状の徹底した情報開示を求め、開示された情報を精査し、事業運営のリスクや発展可能性を評価することになる。
- その際に、民間の企業会計基準が適用され、場合によっては上場企業として重い情報開示責任を負っている 民間企業の目線から見ると、行政の作成している財務データは不十分（資産台帳が未整備で、過去の投資実績が不明確なため、更新投資の数値が推計できない、など）に見え、それだけではリスクや発展可能性を評価できないことが極めて多い。
- 今後、民間に運営権を開放し、幅広い民間企業からの提案を求めていく上では、事業官庁や地方公共団体が民間企業の納得する水準で情報開示を行うことが不可欠になってくると考えられる。
- こうした情報開示は、PPP/PFI や運営権制度の推進だけでなく、いわゆる「老朽化するインフラ」

問題への対応として、長期的に計画的な修繕投資計画を策定させていく上でも、有益である。

- 一方で、情報開示を行うことは、「夏休みの宿題を8月31日に片づけるつらさ」がある。過去から行ってこなかった情報整理をまとめて行うことで一時的に発生する事務負担やコストを、社会的に必要なコストとして認識し、配慮していくことが、特に規模の小さい地方公共団体等にとって重要であるとする。

＜解決策＞

- 重点分野の自治体直営事業や公営企業・地方三公社等について30年間の長期シミュレーションを実施し、潜在的に抱える事業リスクや金利リスクや、長期的な改築更新投資の見通しを公表させる仕組みを導入する。
- 地方公共団体が行う重点分野の事業について、公営企業会計の適用がない分野について、公営企業会計ないしは民間並み財務諸表の作成を義務化する。
- 長期財政シミュレーション及び公営企業会計化・民間並み財務諸表の作成に伴う費用について、特に中小規模の地方公共団体に対しては地方交付税や国庫補助金等を通じて、国が支援する仕組みを導入する。

（４）④に関するもの

＜問題＞

- アクションプランで重点分野に挙げている空港や上下水道、有料道路などは、既に事業官庁や地方公共団体、第三セクター等によって運営されているものが殆どである。
- これをあえて民間企業による運営に切り替える必要性を感じるのは、なかなか難しい。特に、従来から行政が独占的に事業を実施しており、現状と民間企業による運営で生じる効果との比較（ベンチマーク）が出来ない分野では、現状を変えることを定量的に正統化するのは困難であるという構造的問題もある。
- 現状を変えるべきとする側に説明責任があり、現状を変える必要性を提案・説得することは当然引き続き求められる。ただし、それを受け入れずに「現状を変えない」という選択をする場合でも、その理由や見通しを対外的に説明することを求める仕組みが必要なのではないか。

＜解決策＞

- PFI法第6条に規定された民間提案制度を活用し、重点分野における運営権制度の活用提案を民間企業ができるように、地方公共団体が民間提案制度に関するガイドライン等を策定するように国として促すと共に、中小規模の地方公共団体のために、国で雛型を作成する。
- ②に関する施策を通じて運営権活用による具体的な効果が確認された場合、重点分野については、集中強化期間終了後に以下の施策を実施する。
 - ✓ 重点分野について、事業を直轄実施する官庁及び地方公共団体等と、当該事業の実施を希望する民間企業との間で、提案競争（民間化テスト）の実施を義務付ける仕組みを導入する。
- 国管理空港において空港ビル会社に対して継続している国有財産の使用許可や空港機能施設事業者の指定を公募によって行う仕組みを導入する。

(5) ⑤に関するもの

<問題>

- 上下水道での民間活用はフランスをはじめとするヨーロッパ諸国では 19 世紀から行われており、空港も 1980 年代から世界的に民間に任せる動きが起こるなど、日本以外の先進諸国ではこの分野での民間活用が古い歴史を有しており、それに相応して運營業務に特化した大手企業やインフラ分野の投資に特化したファンドが存在³するなど、産業としての厚みを持っている実情がある。
- これに対して日本では、建設や運転管理など、単一の業務で行政から請負・委託を受けている企業は存在しているが、運營業務全般にノウハウを有する民間企業は、非常に少なく、インフラ分野での投融資の目利きが出来る専門的な投資家も非常に少ないという問題がある。
- 今後、日本の民間企業や投資家が、この分野でのノウハウを積み上げ、海外企業とも渡り合っているように、行政が独占している運営ノウハウを計画的に民間企業に移転する仕組みの検討など、競争力強化を後押しする仕組みが必要である。
- 特に、インフラは地域を支える大切な財産であることを鑑みると、地域企業や地域金融機関が地方公共団体と共にインフラの運営や維持管理を行う枠組みを作ることも検討することが有用である。

<解決策>

- 自らの力で事業に参入することが出来る大手企業だけでなく、地域でインフラの建設を支えてきた幅広い企業にとっても運営・維持管理型への事業領域の拡大機会となり、地域活性化につながるように、以下の参入支援施策を実施する。
 - ✓ 地域を支える企業による P F I 参入を助け、運営や維持管理型事業への事業拡大を後押しするために、都道府県単位（政令市・中核市については単体も想定）で地方公共団体、地域金融機関による協議会⁴を立ち上げ、そこで行われる意見交換やノウハウ共有を官民連携インフラファンドが支援する仕組みを作る。
 - ✓ 地域企業に対してインフラの運営や維持管理ノウハウを共有していくために、「地域型 P F I 法人認定制度」を作り、従来行政が行っていたインフラの運営を運営権等によって地元に本社を置く企業の参画するコンソーシアムに任せる場合に、S P C への法人税非課税措置や官民連携インフラファンドによる出資、地方公共団体からの職員出向が得られる仕組みを作る。
- 政府による運営権制度活用の流れに呼応して、日本企業や日本企業と海外企業の合弁事業体が組成を進めているインフラファンドに対して、官民連携インフラファンドがすぐにも投資し、民間投資家の呼び水となれるよう、規定の整備や関係府省の調整を進める。

以 上

※なお、本資料に記載した内容は、個人の見解を述べたものであり、所属組織を代表する見解ではないことにご留意頂きたい。

³ 2008 年～2012 年 9 月までの間に世界で組成されたインフラファンドの 60%強は交通分野を、40%強は水道分野を投資対象としている（Preqin “Infrastructure Review 2012”より）

⁴ 福岡市では、福岡市役所が主催し、地域金融機関と市内に本社を置く企業が参加して P P P / P F I に関するノウハウを蓄積することを目的とした「P P P プラットフォーム」（http://www.city.fukuoka.lg.jp/zaisei/jigyo-suishin/ppp_pfi/platform.html）が平成 23 年 6 月に設立され、議論を重ねてきている。