

# 事業目標「21兆円」に倍増した PPP/PFI の今後

**福田裕之** みずほ総合研究所 社会・公共アドバイザー部  
官民連携事業推進室長



政府が今年5月に策定した「PPP/PFI 推進アクションプラン」では、事業規模の目標が引き上げられたほか、「優先的検討」や「地域プラットフォーム」の活用などの推進施策が盛り込まれた。これらの施策を活用し、PPP/PFI の活用を拡大するには、行政における経営意識の醸成や民間との役割分担などの「意識改革」が欠かせない。

## 官民連携のてこ入れへ 「推進アクションプラン」を改定

— 政府の「民間資金等活用事業推進会議」は5月に、「PPP/PFI 推進アクションプラン」を改定し、2013年6月に策定した「PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプラン」における事業規模の目標を大幅に引き上げました。

**福田** 2013年6月のアクションプランは、2013年度から2022年度までの10年間を計画期間として、10兆～12兆円のPPP/PFI事業を推進する目標を掲げていました。このうち2014年度からの3年間を集中強化期間に設定し、推進施策として公共施設等運営権制度（コンセッション）を活用したPFI事業の前倒し実施を盛り込む一方、重点分野として空港、上下水道、道路を挙げ、それぞれの目標件数を定めていました。

今般のアクションプランは、PPP/PFI事業のさらなる推進に向けたてこ入れ策を盛り込み、事業規模の目標をほぼ倍増となる21兆円に引き上げています。従来以上の高い目標を掲げることで、政府として事業を推進していく姿勢を強く示したといえます。

— 数値目標の達成に向け、アクションプランは

どのような方針で運用されますか。

**福田** 大きく分けて、①収益型事業の推進②実効性のある優先的検討の推進③地域のPPP/PFI力の強化——の3つが挙げられます。

1つめの「収益型事業の推進」では、既存設備に収益性のある施設を併設・活用することで施設の価値向上につなげ、併設施設の収益で公費の負担を抑制することを狙っています。将来的にはコンセッション事業に発展する可能性を有しています。

2つめの「実効性のある優先的検討の推進」では、今年度末までに人口20万人以上のすべての地方自治体で優先的検討の規定を策定するとともに、公的不動産の利活用事業について、各地方自治体で平均2件程度の実施を目指すことが盛り込まれています。優先的検討とは、昨年12月に指針が策定された取り組みで、国や人口20万人以上の地方自治体が新たに公共施設を整備したり、老朽化した設備を更新したりする際には、一般的な公共事業の手法に優先してPPP/PFI手法の採用を検討するプロセスのことです。

そして3つめの「地域のPPP/PFI力の強化」では、地方自治体と地元企業、学識経験者、金融機関などが集まってPPP/PFIの具体的な取り組みを検

討する「地域プラットフォーム」を2018年度までに、全国の人口20万人以上の地方自治体を中心に47件以上を形成することを目指しています。

—— コンセッション事業などの重点分野も拡充されました。

**福田** 前回のアクションプランの計画期間内でもあることから、2014～2016年度の件数目標である空港6件、水道6件、道路1件に、2016～2018年度は文教施設3件、公営住宅6件のコンセッション事業などが加えられました（図1）。これらの目標を集中的に推進していくことで、コンセッション事業で7兆円、収益型事業で5兆円、公的不動産の有効活用を図ることで4兆円、その他のPPP/PFI事業を推進することで5兆円の合計21兆円の実現を目指すことになっています。

—— これまでの取り組みでは、事業分野によって進捗に濃淡がありました。

**福田** 空港のコンセッションについては、すでに関西国際空港・大阪国際空港が4月に、仙台空港がこの7月から完全に民営化されるなど、事業拡大の素地は整いつつあります。就航便数を増やしたり、空港ビルに入居するテナントを工夫したりすることで、収益を高める余地があり、民間が参入しやすいことが拡大の理由として挙げられます。今回のアク

ションプランでは、こうした特性を生かし、国管理空港だけでなく地方管理空港でもコンセッションの導入を進めることや、北海道などにおける複数空港の一体運営を推進することが盛り込まれました。地方管理空港のなかには、収益的にコンセッションの導入が難しいところもあります。中核拠点で収益性の高い基幹空港は単体でもコンセッションを導入できるでしょうが、基幹空港と同一地域における複数空港を一体的に運営することで、「周遊型観光」を利用者に訴求しやすくなることなどがメリットとして挙げられます。基幹空港から来訪し、他の空港から帰るということが容易になり、一体運営している地域の空港全体の利便性が高まることで、収益性の改善にもつながることが期待されます。

複数空港の一体運営は、イギリスやフランス、ドイツ、オランダ、スペインなど、海外で取り組みが進んでいる。国内空港の複数運営が主流だが、フランスのシャルル・ド・ゴール空港とオランダのアムステルダム・スキポール空港のように、それぞれの空港をハブ空港（拠点都市）とするエール・フランスとKLMオランダ航空の合併によって、相互の株式を一定割合保有し合う「資本提携」を行っているところもある。

## コスト削減、プロフィット化…… 上下水道などにも求められる「経営」の視点

—— 水道など、他の事業でもPPP/PFIが広がる工夫が必要です。

**福田** 上下水道は、空港と比べて圧倒的に事業数が多い一方、人口が減少するなか、とりわけ小規模な地方自治体ほど、需要の先細りに伴い経営が厳しくなることが想定されています。ただ、生活に欠かせない重要なインフラだけに、民間に委ねることに対して議会や住民の抵抗感が根強くあります。それに加え、電化製品などの「節水化」によって、設備を更新したりおいしい水を提供するなど「サービス・品質」を向上させても、劇的に水道の使用量が増えることが想定し

■図1 新旧「アクションプラン」の比較

	PPP/PFIの 抜本改革に向けた アクションプラン	PPP/PFI 推進 アクションプラン
計画期間	2013～2022年度の10年間	
事業規模目標	10兆～12兆円	21兆円
コンセッション事業	2兆～3兆円	7兆円
収益型事業	3兆～4兆円	5兆円
公的不動産利活用事業	2兆円	4兆円
その他の事業	3兆円	5兆円
重点分野および目標		
2014～2016年	空港：6件／水道： 6件／下水道：6件 ／道路：1件	空港：6件／水道： 6件／下水道：6 件／道路：1件
2016～2018年		文教施設：3件／ 公営住宅：6件

資料：内閣府民間資金等活用事業推進室資料よりみずほ総合研究所作成

づらいという事業特性があります。つまり、民間の創意工夫によって増収を図れる余地が小さいと見られ、PPP/PFIの導入効果が見えにくいいため、実績は限られています。

しかし、将来にわたって設備の維持更新は欠かせません。民間の創意工夫を活用して、コストを削減することは重要です。政府は、広域化を進めることなどでこうした環境変化に対応しようとしています。官民連携の手法を活用して水道事業に「経営」の原理を導入することも求められます。

——文教施設や公営住宅では、どのような活用が期待されますか。

**福田** 2020年の東京オリンピックを前に、各地でスタジアムやアリーナの整備が増えています。従来、公的な体育施設は「コストセンター」との認識が強かったように思いますが、今後は「プロフィットセンター」に変えていくことが大事です。こうした設備を民間に運営してもらい、利益を出すといった視点も必要でしょう。政府の「スポーツ未来開拓会議」は、スタジアムやアリーナの新たなビジネスモデルを確立するため、官民連携の体制を整える協議会の立ち上げを提唱しています。

こうしたなか、2015年9月に完成した吹田市立吹田スタジアム（大阪府）が、新しい官民連携の形として注目を集めています。このスタジアムは「市立」ですが、任意団体である「スタジアム建設募金団体」が個人や企業からの寄付金や各種の助成金を使って建設しました（図2）。完成後のスタジアムを吹田市に寄贈し、同スタジアムをホームとするJリーグチーム「ガンバ大阪」の運営会社が指定管理者として運営・管理を行っているのです。運営・管理費は、スタジアムの利用料金などが充てられ、建設、運営・管理における市の負担はゼロ。公共施設として「地域交流の拠点」の役割も担い、サッカーの試合が開催されない日は市民も利用できます。

他方で、訪日外国人が増加するなか、会議や見本市

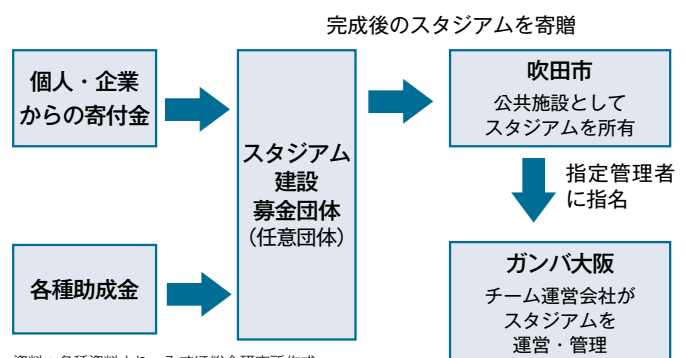
など国際イベントの受け皿となる「MICE」施設の整備・拡充を検討する地方自治体が増えています。このMICEも官民連携の可能性を有していると思います。実際に、横浜市は、新たなMICE施設の事業にコンセッション方式を導入する方針です。福岡市は、国際クルーズ船旅客ターミナルやMICE施設を整備し、商業・宿泊施設との一体開発・運営を目指しています。

公営住宅では、高層や整理・統合などで空いたスペースに収益施設を併設・誘致することで公的負担を抑制することが可能でしょう。

——事業を軌道に乗せるには、民間の創意工夫やノウハウを十分に反映する仕組みが必要です。

**福田** アクションプランでは、「地域プラットフォーム」を活用した民間提案の仕組みを検討することが盛り込まれています。民間提案に関わる負担を軽くする一方、知的財産権や営業秘密の保護などに配慮するとともに、応答義務や結果の通知、公表など手続きの透明性を確保し、窓口の明確化などを図るとしています。現在でも、民間からPPP/PFIについての提案があれば、地方自治体は検討した結果を伝える義務があります。しかし、必ずしも良いアイデアを提案した企業に事業が発注されるわけではなく、民間から寄せられた意見をもとに事業化を決定しても、公募で受注者を決めるのが原則です。アイデアを出した企業と別の企業が受注する可能性もあるのです。それでは、アイデアを出した企業にメリットがないため、民間としては、

■図2「吹田スタジアム」における建設・運営の流れ



資料：各種資料より、みずほ総合研究所作成

積極的に提案を出そうというインセンティブになりません。せっかく民間から提案を受ける制度があるのに残念ながら効果的に利用されているとはいえません。政府は今後、民間提案を促進するための事業者選定プロセスに関する運用の明確化など、企業からアイデアを引き出すインセンティブのあり方を検討します。提案に対する地方自治体の応答、提案の評価方法、検討結果の公表、提案を行う民間事業者の権利や利益の確保などを明記した「民間提案活用指針」も策定する方針です。

—— **地域プラットフォームを形成するうえで、注意すべき点はどこでしょうか。**

**福田** PPP/PFI を地域の新たなビジネス機会に結びつけ、地域経済の好循環につなげるためには、地域の民間企業にイニシアティブを発揮してもらう枠組み作りが求められます。行政が官民連携事業の仕組みをある程度決めて企業に参加を求めても、民間としては取り組みにくいスキームだった、ということがあります。構想のできるだけ早い段階から民間に参加してもらい、実現性の高い計画を策定し事業を成功させるうえでは、地域プラットフォームが重要な役割を担えます。

もともと、プラットフォームを作りさえすれば、事業が進むわけではありません。プラットフォームを、民間からアイデアを募る場として有効活用する姿勢が求められるでしょう。自治体が事業化に先駆けて特定の企業との接点を持つと、公平性の観点から問題が指摘されますが、PPP/PFI への参加を希望するすべての企業に地域プラットフォームの門戸を開いておけば、そうした問題もクリアできるのではないのでしょうか。

### アクションプラン改定を契機に 「官」の役割の見直しも

—— **PPP/PFI の活用拡大にあたり、政府として解消すべき課題も依然として指摘されています。**

**福田** 更新投資の償却にかかる会計・税務処理が行政

と民間で異なっているほか、水道分野で PPP/PFI を導入する場合に既存事業とのイコールフットイングをどう確保するのか、といった指摘がありますが、こうした課題への対応は、徐々に進んでいると思っています。例えば、PFI 事業者への国家公務員の派遣については、従来の官民人事交流法では「民間企業の実務を経験させることを通じて、効率的かつ機動的な業務遂行の手法を体得」させるとの趣旨にそぐわないとして困難でしたが、法改正で一定期間出向できる環境が整いました。PPP/PFI の手法を熟知し、さまざまな情報を持っている国家公務員を派遣できれば、事業をよりスムーズに進めることができるのではないのでしょうか。

—— **新たなアクションプランの下で、既存の課題を解消していけば、PPP/PFI 事業は拡大していく、と。**

**福田** 課題を1つずつ解消することで環境を整備することはもちろん大事ですが、地方自治体側の意識改革を進めることも必要だと考えています。課題の一つは、公務員に PPP/PFI を進めるインセンティブがないことです。民間連携は新たな手法だけに、取り組みを進めること自体が大変です。民間企業であれば、新しい事業を手がけ、収益改善やコスト削減につながれば評価されます。しかし、地方自治体には、こうした取り組みに汗をかいた人材に報いる評価体系が整備されていません。民間と接触する機会が増えれば刺激を受けますが、官民交流の機会も少ないため、民間感覚を養えません。

今後は人口減少が進んで労働人口が減ります。官の役割が現状のままであれば、民と人材の取り合いとなり、結果として経済の活力を削いでしまう可能性があります。官の役割を減らし、民の役割を増やすように意識を転換しないと、経済活性化の道は開けないでしょう。近年、PPP/PFI 事業を検討する地方自治体は、確実に増えています。アクションプランの改定を機に、官の役割の見直しを進めれば、これまで以上に PPP/PFI 事業の拡大が期待できると考えます。