

第155回NRIメディアフォーラム

改正PFI法の概要とインパクト

2011年6月29日

株式会社野村総合研究所
未来創発センター 公共経営研究室
主任研究員

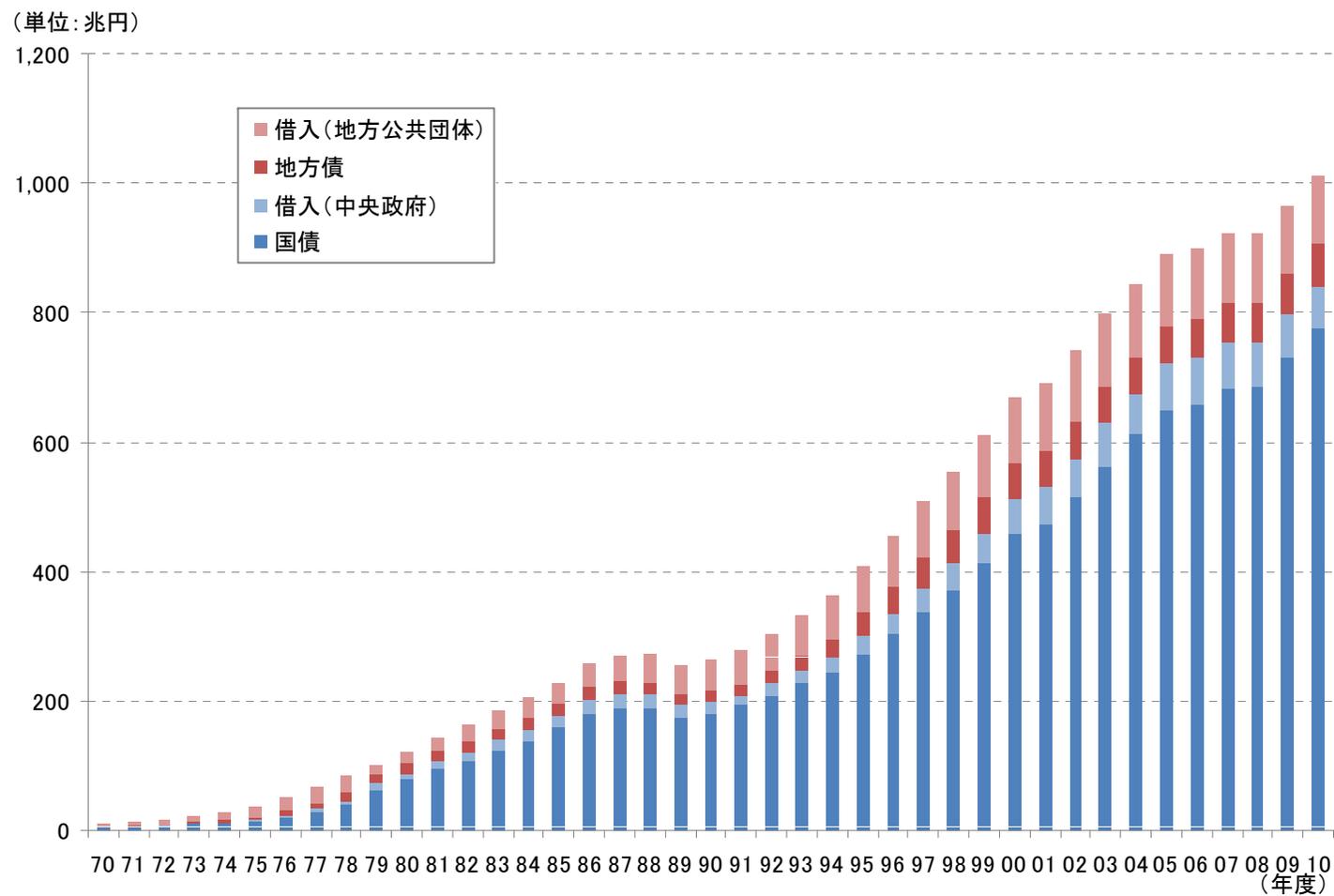
福田 隆之

〒100-0005
東京都千代田区丸の内1-6-5 丸の内北口ビル

改正PFI法の背景と経緯

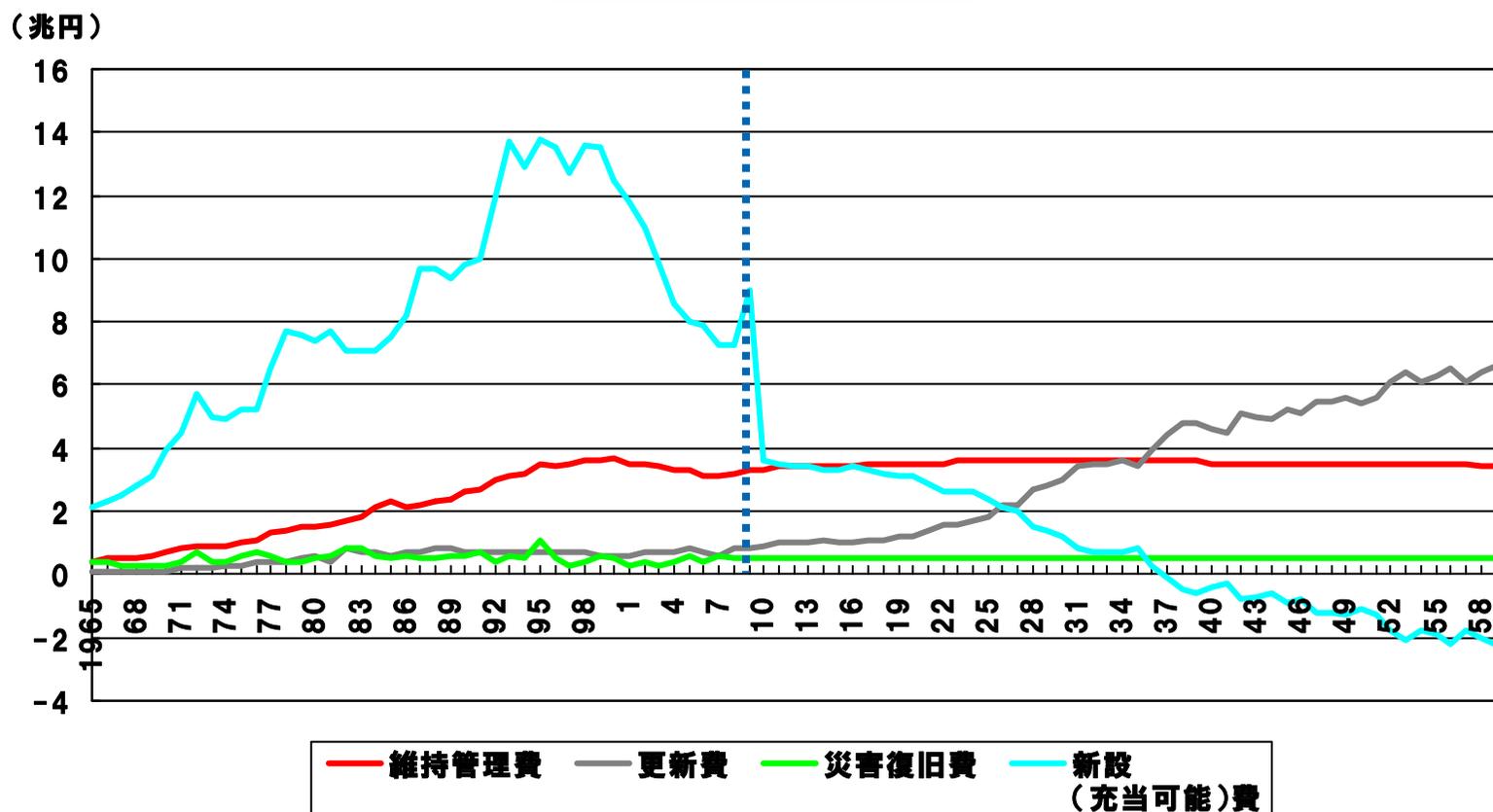
膨張し続ける政府債務

■ 2010年末には1,000兆円を越え、1,400兆円といわれる家計金融資産に肉薄する勢い。



高度経済成長期に集中整備されたインフラは、2010年以降に更新のタイミングを迎えるが、財源のめどが立たず、受益者負担に基づくPFI/PPPの議論に

図表 将来の更新投資の必要額



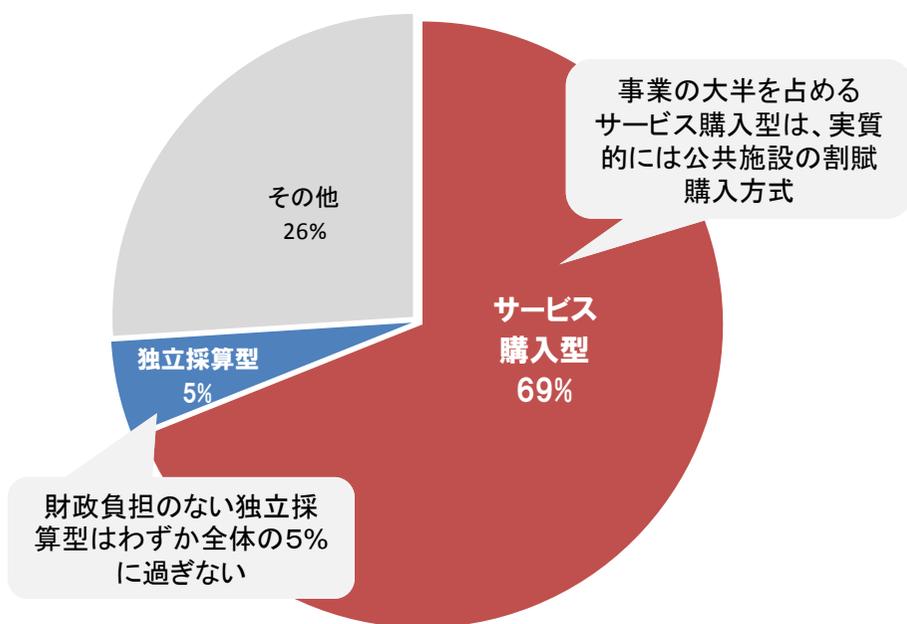
注1) 推計の対象は前述のインフラストックのうち、道路、港湾、空港、公共賃貸住宅、都市公園、下水道、治水、海岸の8分野である。
 注2) 新設(充当可能)費は、投資可能総額から維持管理費、更新費、災害復旧費を差し引いた額であり、新設需要を示したものではない。

出所) 国土交通省「平成21年度国土交通白書」

従来の日本のPFI制度では、建設会社による施設整備が大半を占め、その適用範囲も限定的だった

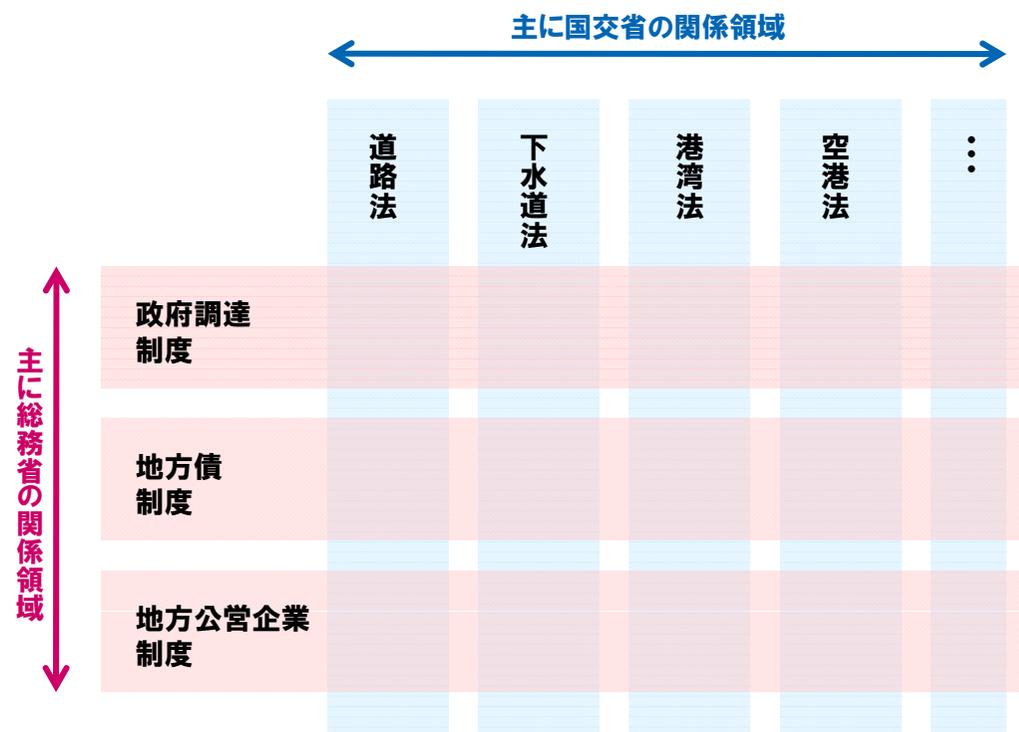
- 1999年以降、400件、5兆円近いPFI事業が実施されてきたが、その内訳をみると7割はサービス購入型であり、政府に頼らない公共事業ではなく、政府の負担を先延ばしにする公共事業というイメージが定着。
 - 適用分野も空港や上下水道等の基幹的インフラは殆ど例がなく、学校校舎や公務員宿舎、その他のハコモノ施設が大半を占める状況。
- このようにPFI制度が伸び悩む大きな原因として、道路法や下水道法などの個別法の制約がある。
 - これらは、民間企業を事業主体として受け入れることを想定していない。

図表 既存PFI事業の内訳



出所)内閣府 民間資金等活用事業推進室資料より作成

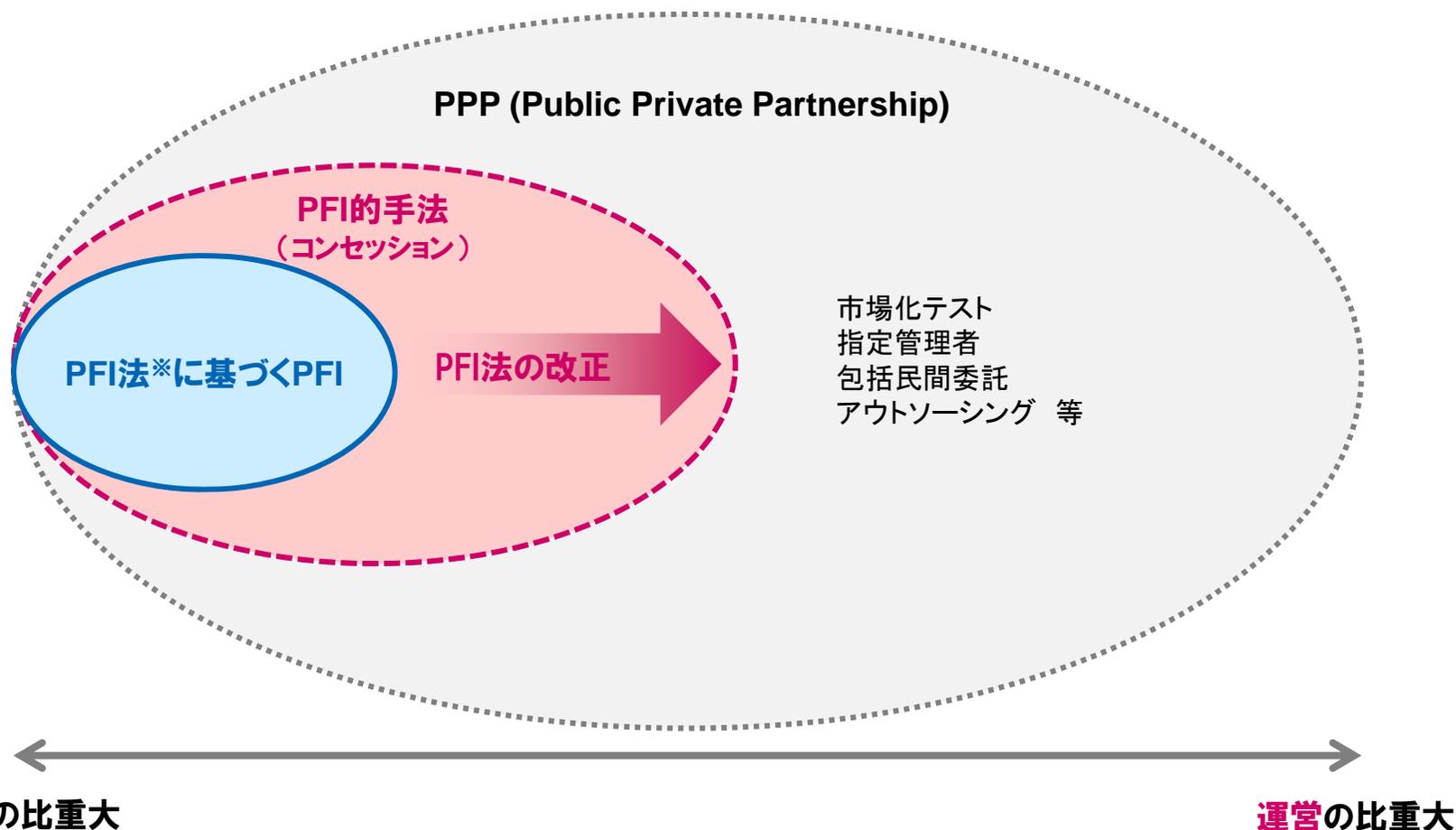
図表 既存PFI制度における縦割り構造と法的な制約



以上のような問題意識に基づいて、PFI法で実現できる事業の幅を広げようというのは今回の法改正の大きな背景

- ここでは、PFI法に基づくものをPFI (Private Finance Initiative)、それ以外をPPP (Public Private Partnership) とする。

図表 一般的なPPPとPFIの関係



日本国内におけるPFI法改正の流れ

- 2009年10月 前原国交大臣(当時)が国交省に成長戦略会議を設置
- 2009年12月 成長戦略会議に分科会が5つ設置し、そのひとつとして国際展開・官民連携分野が選ばれる
- 2010年2月 前原大臣からの呼びかけで、内閣府のPFI事業推進委員会でPFI法改正の議論始まる
- 2010年5月 前原大臣と橋下大阪府知事が関空・伊丹統合会社でのPFI活用で合意
- 2010年6月 国交省成長戦略会議と内閣府PFI推進委員会がPFI法改正に向けた提言を提出
政府の新成長戦略が閣議決定され、21の重点プロジェクトのひとつにPFIの活用が入る
- 2010年8月 国交省が地方自治体・企業に対して改正PFI法の活用提案を募集開始
- 2010年11月 地方自治体・企業からの提案が締め切られ、200を超える提案が集まる
- 2011年1月 民主党の成長戦略プロジェクトチーム「ヒト・モノ・カネ倍増小委員会」で法案の議論開始
- 2011年3月 法律の改正案を閣議決定(PFI法改正案・関空伊丹統合法)
- 2011年4月 法律を国会に提出
- 2011年5月 衆議院を通過し、法案成立

改正PFI法の概要

これまでの運営上の課題を踏まえ、以下の8点の重要な改正点を盛り込んだ改正PFI法が2011年5月24日に成立した

1 PFI事業の適用範囲の拡大

- PFI事業の対象として「賃貸住宅」や「船舶、航空機等の輸送施設及び人工衛星」が加えられた。(第二条三、五)

2 公物管理権の民間への部分開放の実現

- 「公共施設等運営権」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することを可能にした。(第二条六)

3 公共施設等運営権の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」を物権とみなし、不動産に関する規定を準用することで、運営権に対し抵当権の設定等の金融的な権利設定や保全が可能になった。(第十条の十一)
- 「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なった。(税制改正大綱)

4 PFI事業契約の法律での位置付けの明確化

- 「協定」や「契約」といった単語が混在していたPFI法の規定を整理し、全てを「事業契約」という言葉で統一することで、PFI事業は行政処分ではなく、官民対等の契約の中で実施されるという精神を明らかにした。(第五条2の五他)

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

- 公共施設等の管理者等が地方公共団体の長である場合、条例で事業開始前に選定手続きや運営基準、業務内容、利用料金、運営権移転の基準などを定めることで地方議会のチェックに基づく事業実施を可能にすると共に、基本的な事業条件を条例に基づいて事業開始前に決めることで、民間から見た行政側の対応の予見可能性を高めることを図った。(第十条の五他)

6 運営ノウハウを有する公務員の民間派遣の実現

- PFI事業において国及び地方公共団体が民間に職員を派遣することがあり得る(可能である)ことを明記した上で、必要な配慮を促す規定を設定した。(第十八条の二)

7 民間による事業実施提案制度の創出

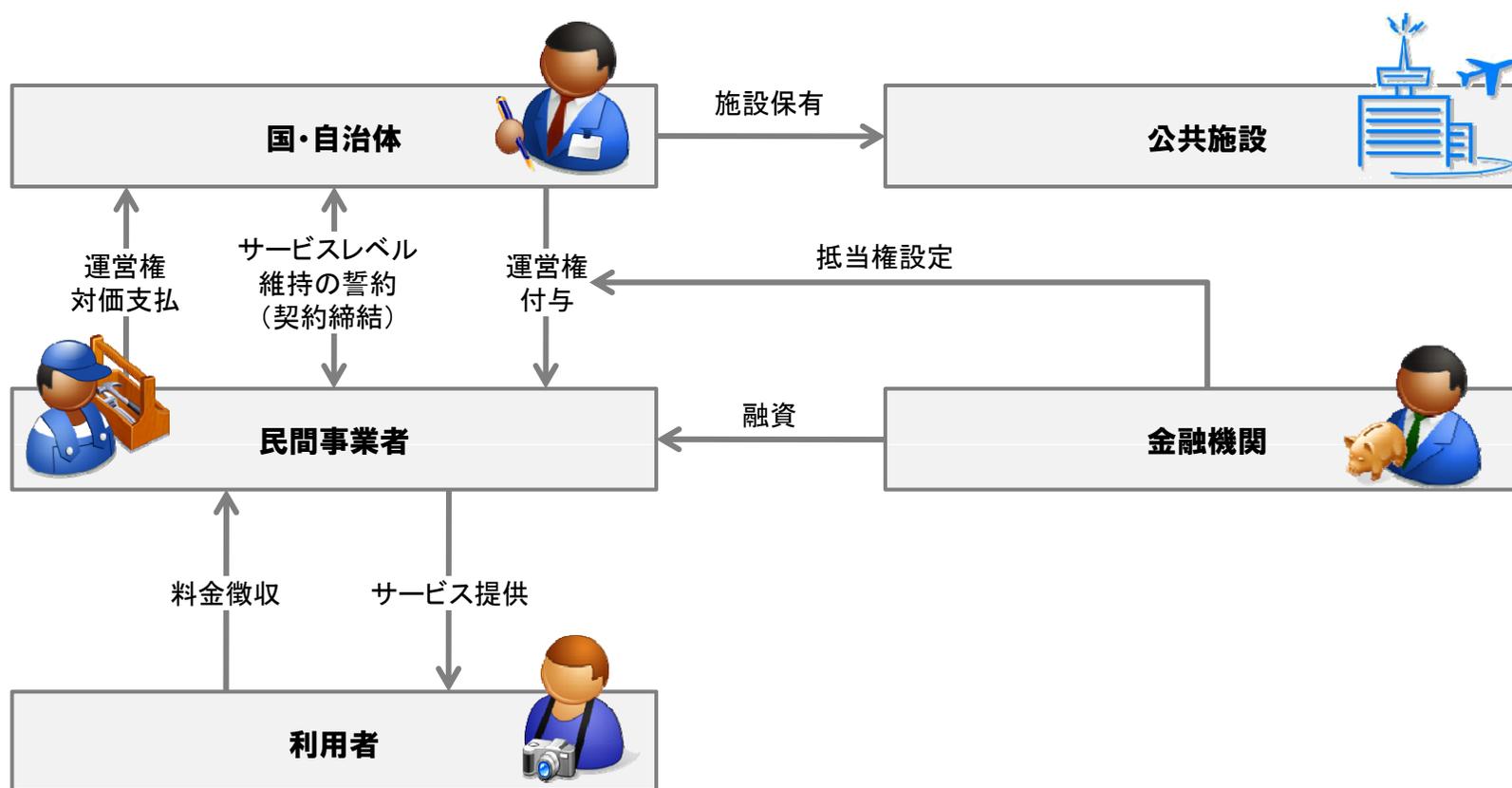
- 民間側から公共施設等の管理者等に対して事業実施の提案が出来ることを明確に位置付け、この提案に対する回答義務を管理者等に負わせる仕組みを導入した。(第五条の二)

8 PFI制度におけるPDCAサイクルの構築

- 政府が法律に基づいて定める基本方針を閣議決定事項とした。(第四条4)
- 基本方針の内容や公共事業関連の施策に関する総合調整を行う民間資金等活用事業推進会議を設置することとなった。(第二十条の二)
- 推進会議の会長に内閣総理大臣を充てると共に、内閣総理大臣が指定する者をもって推進会議が構成されることとなった。(第二十条の三)

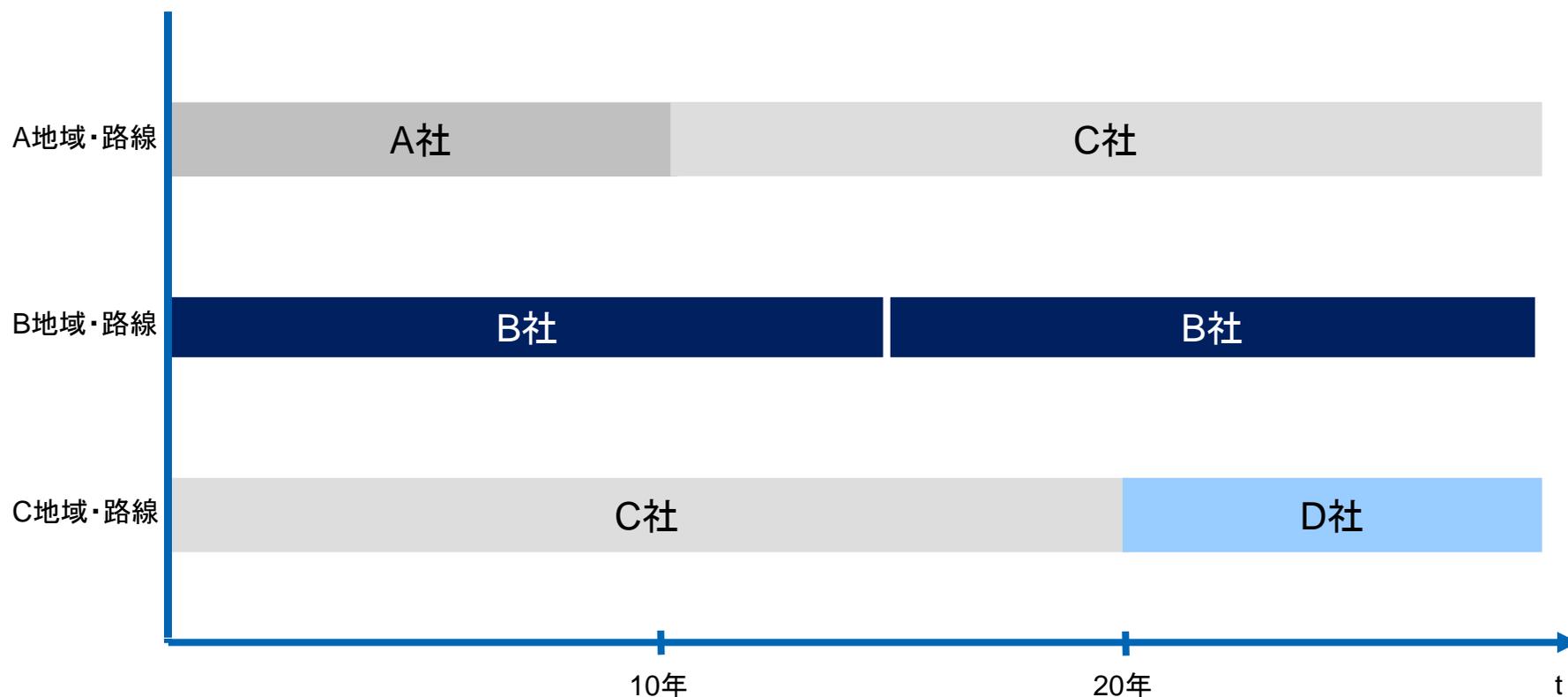
コンセッションとは、公共施設の上で、民間企業が料金の設定・徴収を含むあらゆる業務を実施する権利を付与される仕組み

図表 コンセッションの仕組み



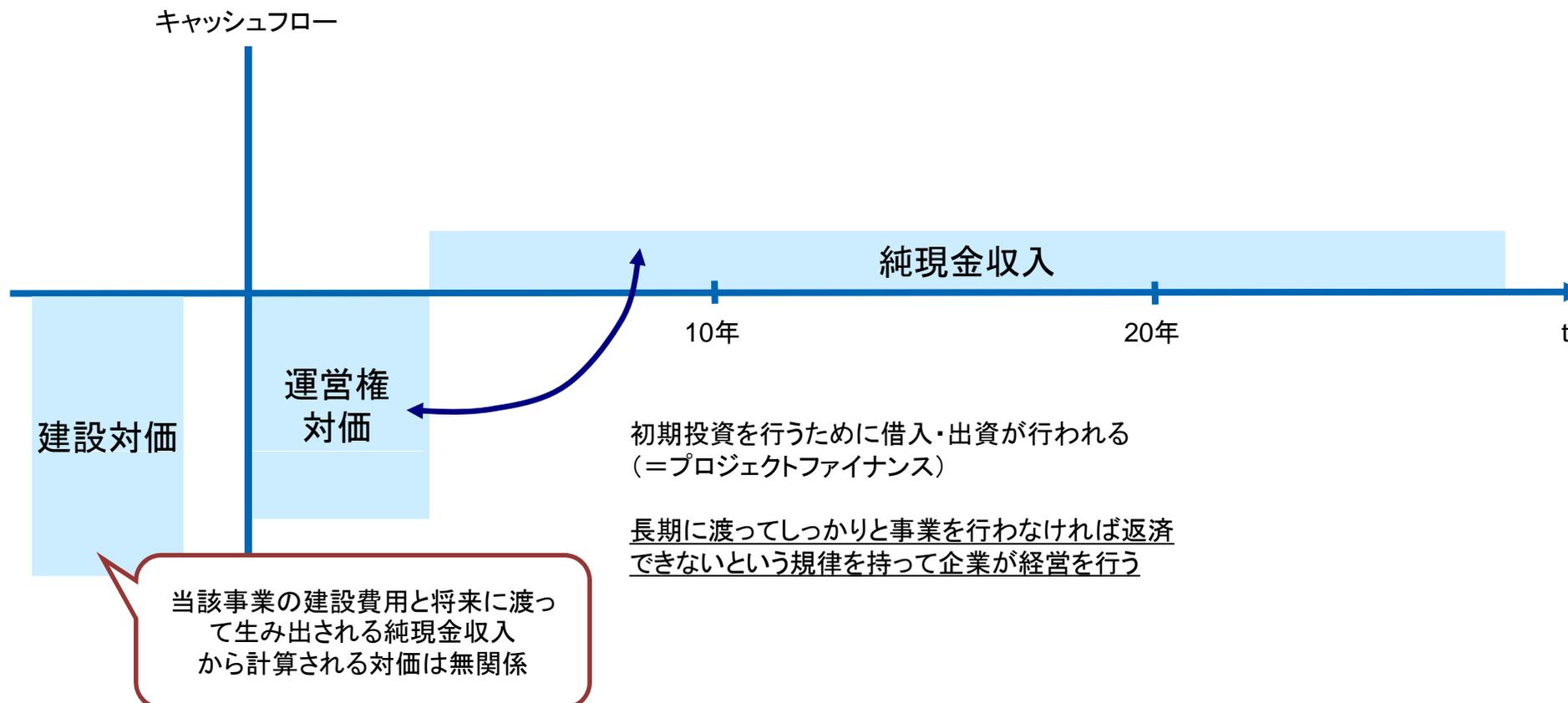
コンセッションと民営化の間でひとつ大きく異なるのが、事業期間に関する考え方である

- 原則として特定の企業が半永久的に事業を担う民営化とは違い、PFIの場合には事業期間ごとに担い手となる民間企業を公募し、コンペで相手方を選定するのが一般的。
- 細かな点での違いは色々指摘できるが、この点が大きく違うことに留意が必要である。



当該事業から得られる純現金収入に基づいて運営権対価が計算され、これを当初に投資をさせることで規律を保たせることが可能

- 新たなPPP/PFIの場合、原則として事業期間当初に民間企業からの初期投資が行われる。
- 初期投資の内容は、建設投資の場合と運営権取得対価の場合の両方が想定される。
- 委託型の事業との最大の違いは、当初に行った投資の回収という動機付けで民間企業に規律を持たせると共に、金融機関からの経営監視を活用するという点にある。



コンセッションの導入により、幅広い領域でPFIを使った事業実施が可能になる

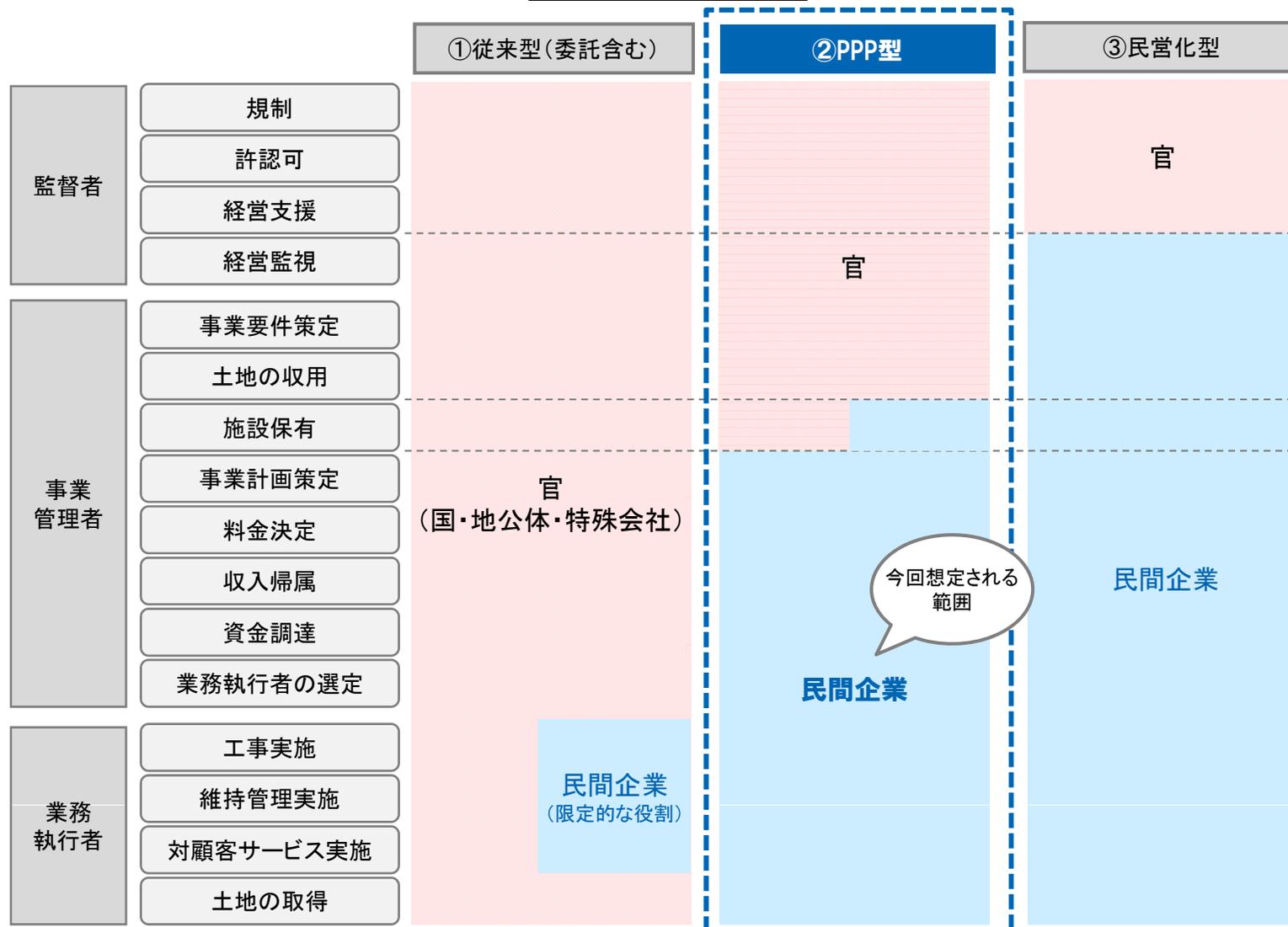
- 法律上、改正PFI法の適用が困難であるという見解が出ているのは道路分野。
- 空港分野については、空港運営のあり方検討会での結論を踏まえて回答するというのが現状の国交省のスタンス。

図表 PFI法改正案における運営権と公物管理権の関係

事業名	所管官庁	運営権設定の可否	各省の注釈
水道	厚生労働省	可	水道法に基づく許認可も合わせて必要
医療施設	厚生労働省	可	医業本体への適用は不可
社会福祉施設	厚生労働省	可	社会福祉事業への適用は慎重に検討する必要がある
工業用水道	経済産業省	可	
都市公園	国土交通省	可	
下水道	国土交通省	可	
道路	国土交通省	不可	道路整備特別措置法の改正が必要とのこと
賃貸住宅	国土交通省	可	
鉄道	国土交通省	可	
港湾	国土交通省	可	
空港	国土交通省	未確定	現在、あり方について検討中とのこと
浄化槽	環境省	可	
漁港	農林水産省	可	指定管理者等で許されている限定的な範囲に限る

今後は、民間企業に幅広い裁量を与えられ、資金調達や収入の帰属、料金決定も可能に
 (もちろん、行政との間で取り交わした契約の範囲内であるが・・・)

図表 官民による役割分担



「行政処分」という官が民に対して有利な立場であることを前提とした指定管理者制度に代わり、PFIは官民が対等の契約を結び、ファイナンスが行われることが前提となる

図表. コンセッションと指定管理者制度との5つの違い

- 1 指定管理者制度では、対象が地方自治法に定められた「公の施設」に限られるので、国のインフラ施設、地方自治体の収益施設、庁舎等には全く使うことができない**
- 2 指定管理者制度で民間事業者が代行できる「管理」の範囲が明確ではない。**

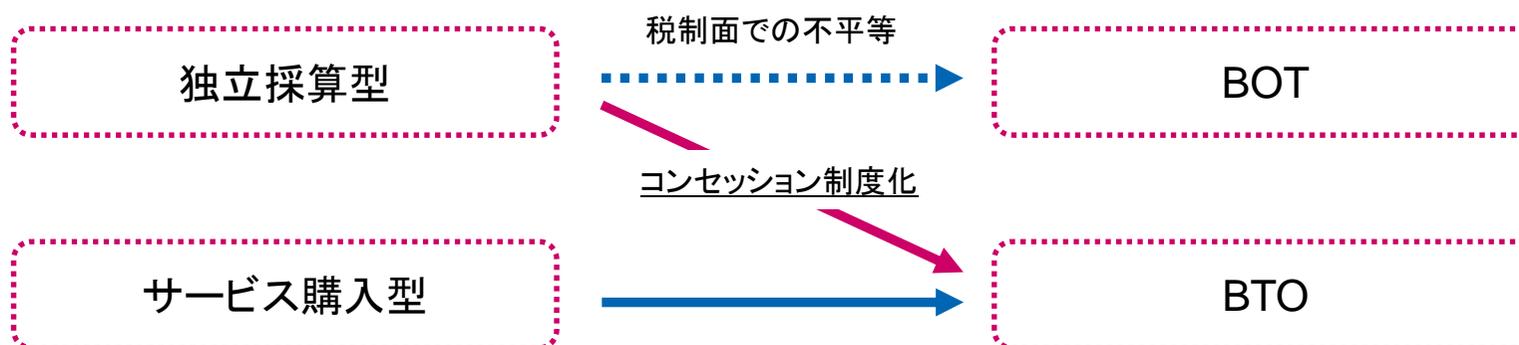
施設の使用料金を徴収して自らの収入にできることは法律上明確だが、例えば施設の大規模修繕や、増改築、設備の更新といったことまでできるのか、ということは明らかではない
- 3 指定管理者制度も、個別の業規制を凌駕することはできない**
- 4 指定管理者制度に基づく民間事業者の地位は、あくまで行政処分によって与えられた地位であるため、そのような地位には財産性がなく、これを譲渡したり担保設定することができない**

従って、独立採算制の事業を指定管理者によって行おうとしても、ファイナンスをする前提が不十分ということになる。また、地方公共団体も単に行政処分をするだけなので、それに対して何らかの対価を得ることができない。これに対してコンセッション方式に基づいて事業を行う権利については、それが財産権と位置づけられることが想定されているので、上記のような不都合が解消される可能性が高い。
- 5 指定管理者の関係は、行政処分であるため、事業実施について協定を結んだとしても、それが通常の契約と同様の取り扱いができるのか疑問がある**

例えば、協定の内容について紛争が起こったり、公共側が協定に違反した場合、民事訴訟ではなく行政訴訟を起こさなければならないのではないかと、といった問題があり、契約を基礎とするコンセッションの場合と異なり、民間事業者にとって予測可能性が低い、というデメリットがある。

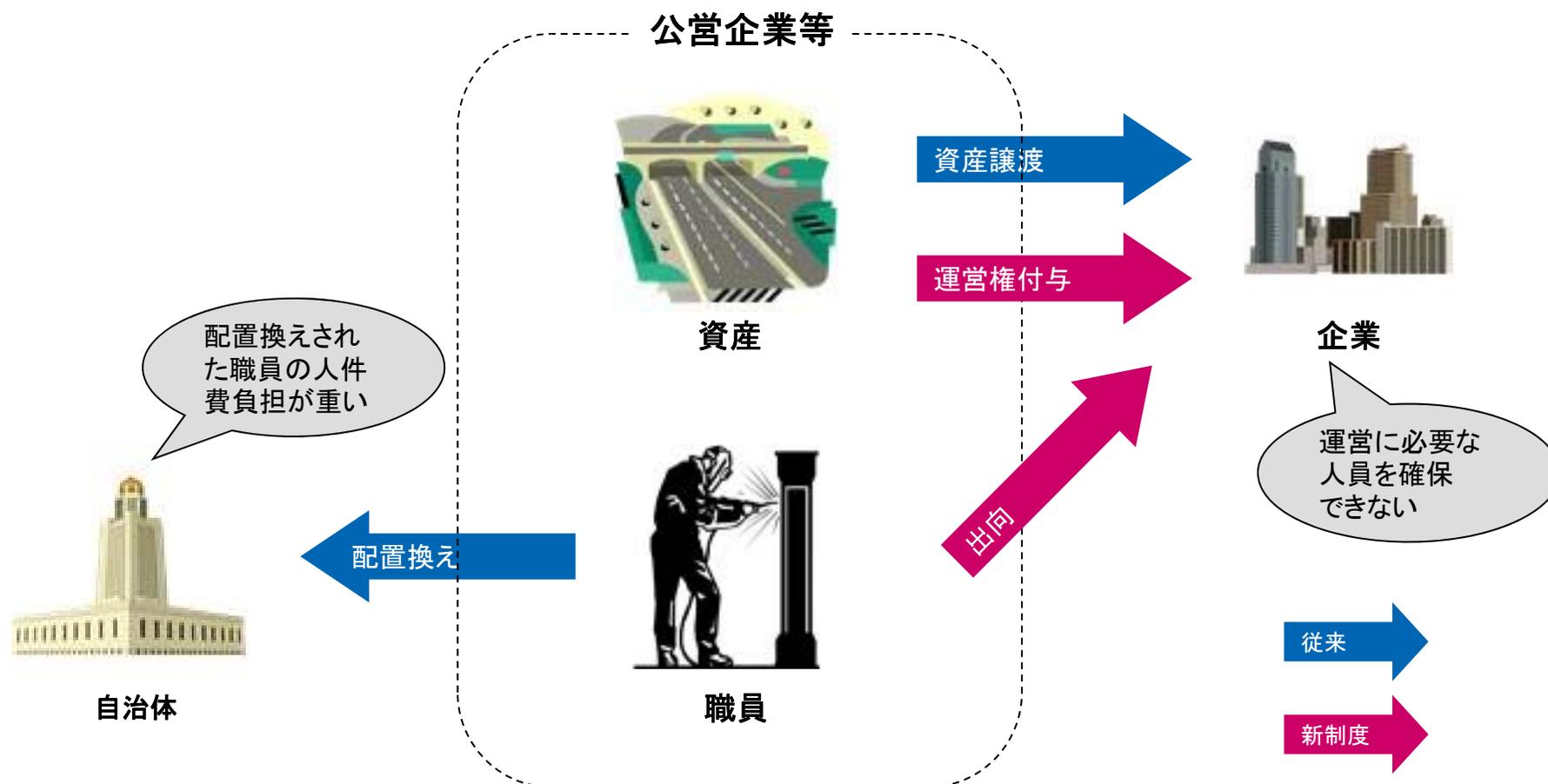
民間企業が資産を保有しないというコンセッション制度の導入により、 税制面での官民の処遇格差も縮減できる

- 従来は行政が所有していた公共施設等の所有権を民間企業に移転されると、行政が保有していた時には課税されない不動産取得税や固定資産税などの課税を受けることになり、同じ事業でも課税負担が違ふという矛盾が発生していた。
- 所有権を民間企業が有さないまま、資金調達と事業実施が可能な制度基盤としてコンセッション制度が導入されることでこの問題を解決し、PFI手法導入の効果を現出させやすくすることができる。



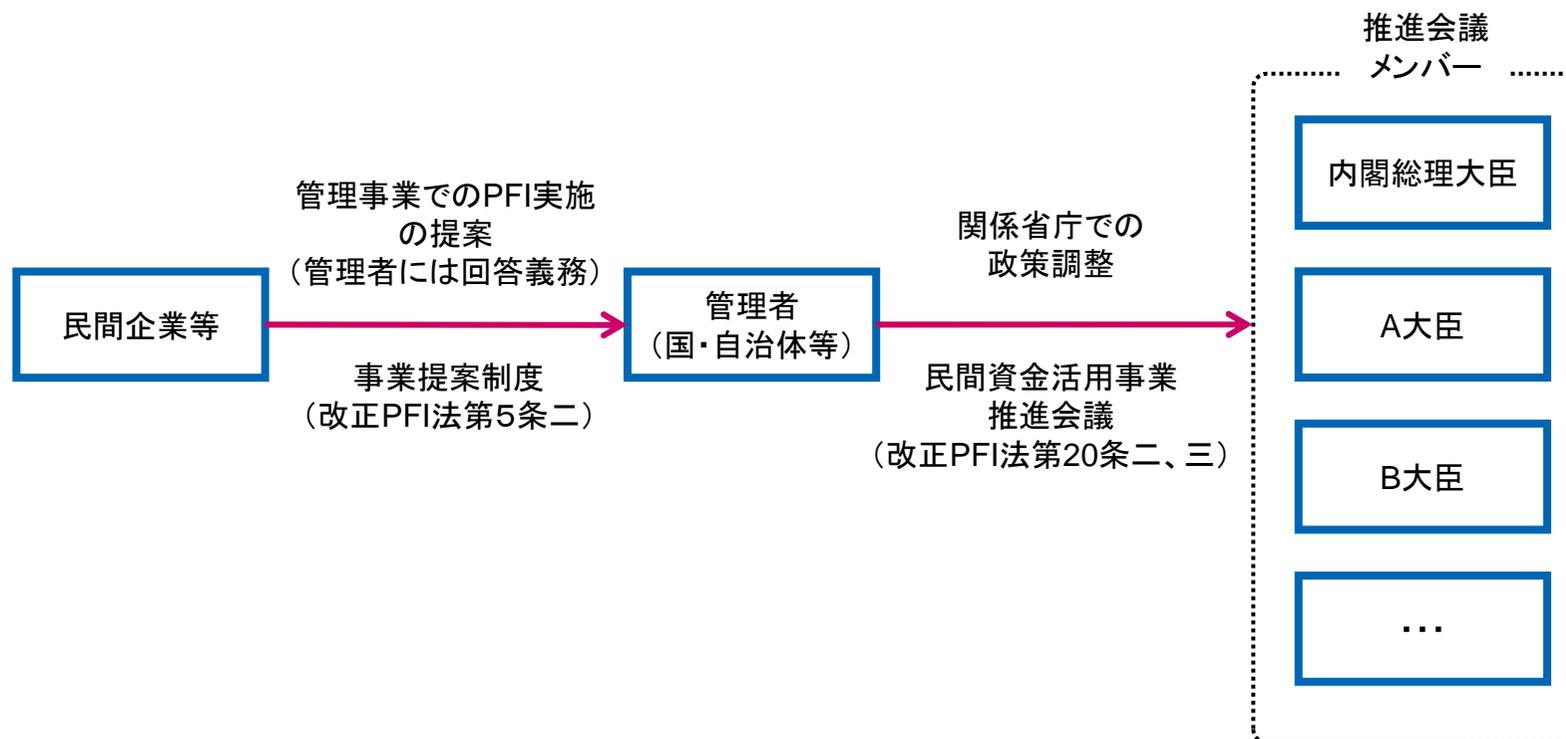
法律内に職員の派遣規定を位置付け、 公務員が有するノウハウの継続的な活用も可能になった

- 従来行われていた事業形態の場合、民間企業への職員の出向に制限があるため、資産のみの売却という形態をとることが一般的で、官民双方に不具合があった。
- 出向制度の整備によって、職員の処遇方法にバリエーションが生まれることが期待される。



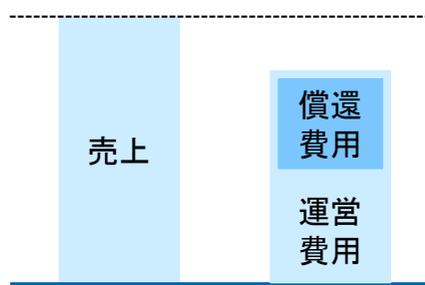
民間提案制度と閣僚級による政策調整のメカニズムも導入された

- 改正PFI法には、国・自治体等の管理者に対して民間企業がPFI事業の実施を提案することが可能であり、管理者はこれに回答する義務を負わされることとなっている。
(提案者のインセンティブ設計については、今後の制度の詳細化に任されている。)
- また、公物管理法等様々な法律の前提と、民間企業が公共施設等の経営するという考え方が矛盾するというPFI制度の課題を踏まえ、政務レベルで省庁間の縦割りを超えて制度改善が可能な仕組みも組み込まれている。
(メンバーは内閣総理大臣の指名する大臣とされている。)



新たなPPP/PFI手法が適用できない事業分野・事業スキームは原則として存在しない

- 収入の存在するインフラ事業の事業構造は、大きくパターンAからCの三つに分類可能である。
- パターンAは、売却することで将来に渡って得られる利益を資金にし、他の用途に活用できることがメリットになる。
- パターンB及びCは、民間による経営改善でパターンAに近づけることができれば大きなメリットが得られるが、それ以外にも、政府サイドが将来に渡って負担するコストを固定できるというメリットが存在する。
- いずれのパターンでも、経営の効率化や付加価値の創出を目指すことは可能である。



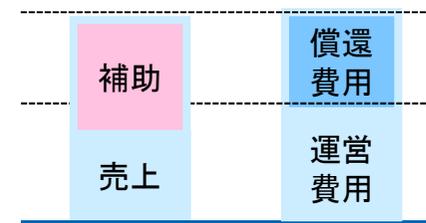
パターンA

- 一番シンプルにPPP/PFIが活用可能な形。
- 今見えている利益だけでなく、PPP/PFI活用を通じて事業を効率化し、得られる資金を大きくできる可能性もある。



パターンB

- 効率化によってAパターン化を目指すものと、経営・負債分離を行うものに分かれる。
- 一般的に、負債のせいで前向きな経営ができていないケースも多く、これを分離することで付加価値が上がる。



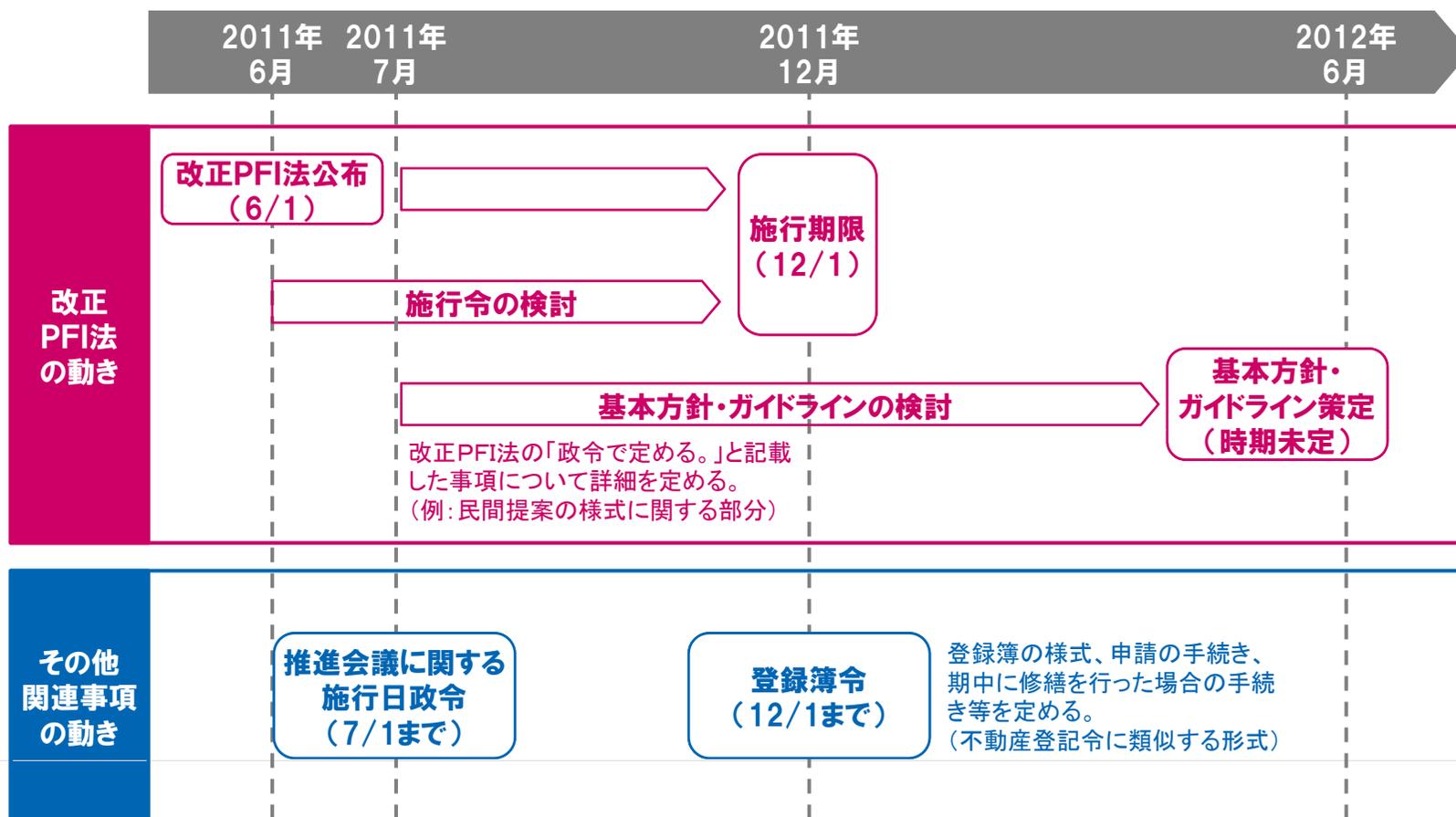
パターンC

- 基本的には一定の財政負担を前提としつつ、経営効率を最大化するのが狙い。
- 赤字体質でずるずるコストが膨らみがちであり、これを固定化することができる。

改正PFI法の今後の動き

基本今後の重要な出来事としては、年末までに想定される施行令の施行と、それ以降に想定される基本方針及びガイドラインの策定が挙げられる

基本方針、ガイドラインの検討スケジュール



先行して検討の進むと想定される案件

- 案件形成に向けて、国土交通省を中心にモデルケース作りの動きが現れ始めている。(地方公共団体向けでは、国土交通省が平成23年当初予算で7億円のF/S支援予算を措置済み)
- 具体的に先行していくと思われる案件は以下の通り。
 - 関西国際空港・大阪国際空港(伊丹空港)の統合事業
 - 国管理の27空港(羽田・新千歳・仙台・福岡・那覇など)の事業
 - 地方自治体管理の空港のコンセッション事業
 - 地方公共団体の抱える上下水道事業のコンセッション事業
 - 地方公共団体の抱える住宅供給公社、公営住宅のコンセッション事業
(大阪府が泉北ニュータウンでモデル事業を検討中)
- 将来的には、100兆円を越えるとも推計される利用料金の発生する公共保有資産全体が対象となっていくと考えられる。

(参考)日本の主なインフラの資産規模

- PFI/PPPの対象となる可能性のある日本の主なインフラの資産規模等は以下の通り。

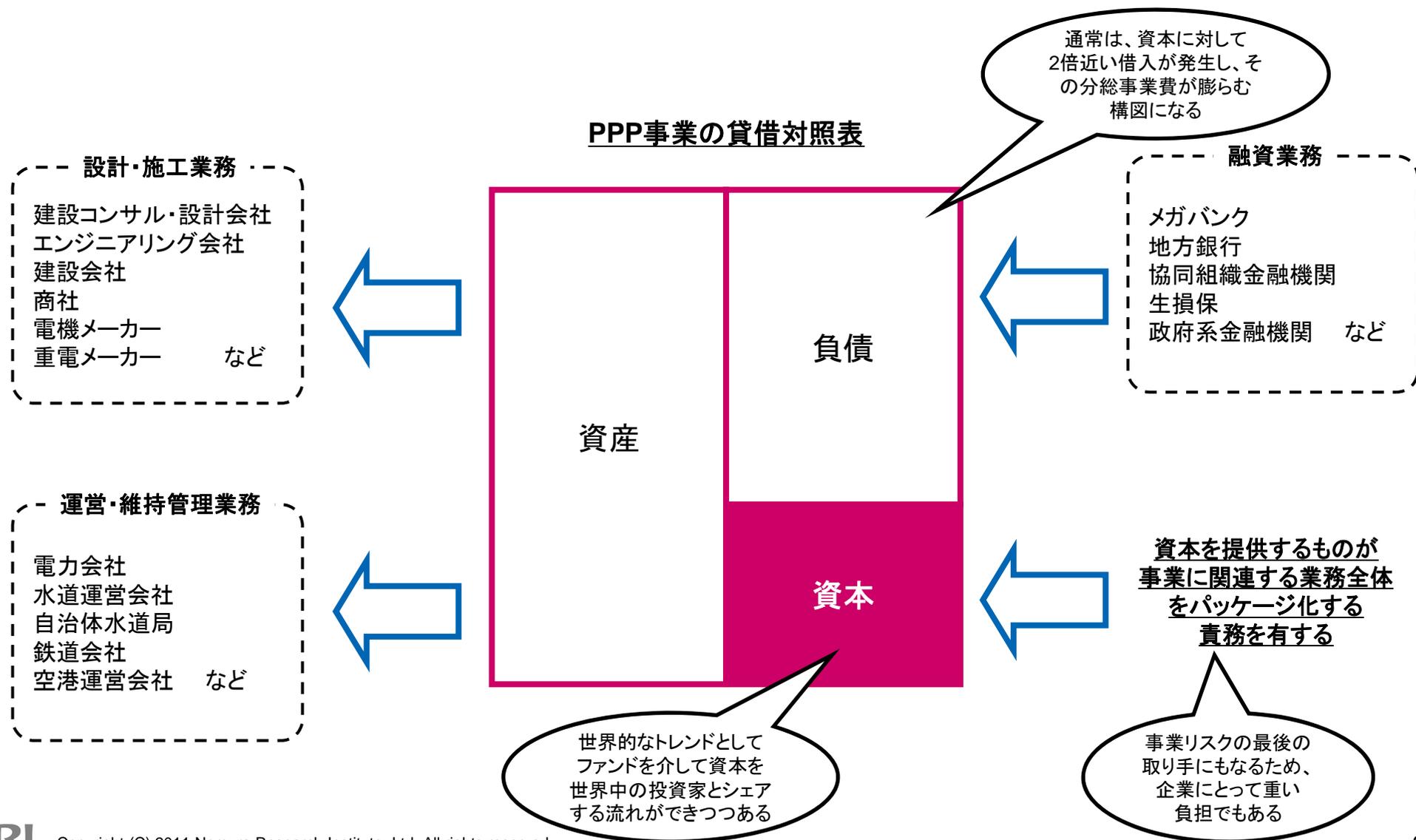
		資産	負債	料金収入	出所
空港	国管理空港	1.32兆円	0.91兆円	0.11兆円	交通政策審議会 空港別収支より
	成田・関空・中部	3.52兆円	2.62兆円	0.34兆円	各空港会社有価証券報告書より
	地方管理空港	不明			
	ターミナルビル				
有料道路	NEXCO	41.4兆円	34.3兆円	2.3兆円	日本高速道路保有・債務返済機構HPより
	地方公社	5.3兆円	4.2兆円	0.23兆円	大和総研赤井客員研究員レポート(2007)等より
下水道		31.7兆円	12.7兆円	1.29兆円	地方公営企業年鑑(法適用企業のみ)より
上水道		31.1兆円	9.7兆円	2.80兆円	地方公営企業年鑑(法適用企業のみ)より
港湾	公社埠頭	0.28兆円	0.21兆円	0.04兆円	埠頭公社HPより
	公営港湾	0.49兆円	0.66兆円	0.03兆円	地方公営企業年鑑(法適用企業のみ)より
公営地下鉄		6.7兆円	3.1兆円	0.58兆円	地方公営企業年鑑(都市交通のみ)より
合計		121.81兆円	68.4兆円	7.72兆円	

制度上の課題

- 改正PFI法の個別条文を見ていくと、以下のような点で課題が残されている。今後の施行令、基本方針、ガイドライン等の中で解決されるかを注視する必要がある。
 - 実施方針に関する条例(第十条の五、第十条の十三の4)
 - 公共施設等運営権の設定の時期(第十条の六)
 - 公共施設等運営権の取り消しと補償(第十条の十六、十七)
 - 建設期間中の取り扱い
 - 民間事業者提案のインセンティブ(第五条の二)
- 特に地方公共団体にとっては難易度が高い部分もあるため、民間側が参画できる事業とするような仕組みづくりのサポート体制整備が、今後の課題。

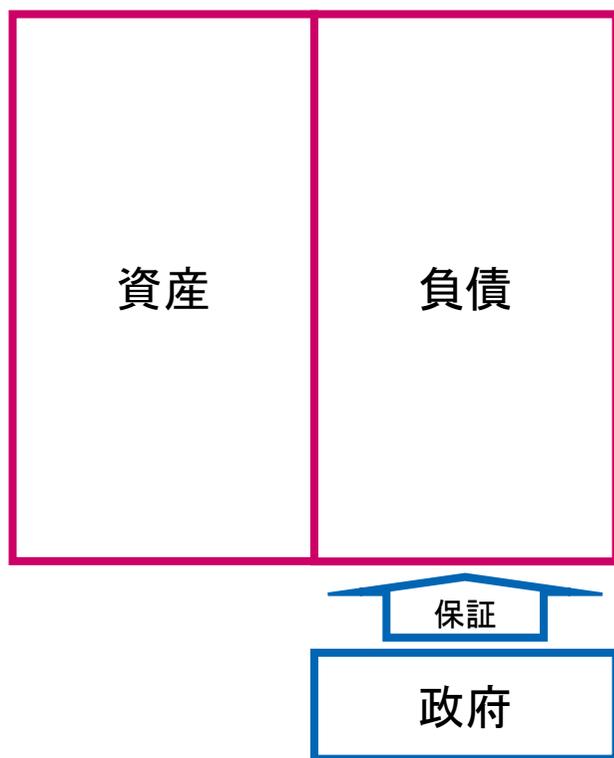
改正PFI法に呼応する金融市場の動き

インフラのパッケージとしてのPPPとリスクマネーの必要性



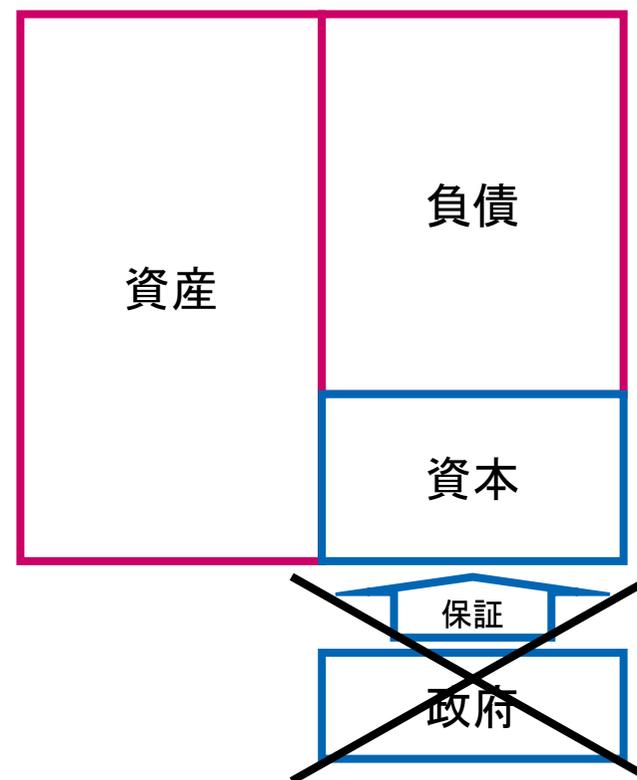
通常の公共事業とPFI・PPPのファイナンス構造の基本的な違い

＜通常の公共事業におけるファイナンス＞



- 資産には、様々なリスク(開発や需要変動)が存在
- ただ、何があっても政府が負債の償還を保証するため、投資家が背負うリスクが政府の信用リスクのみ

＜PFI/PPPにおけるファイナンス＞

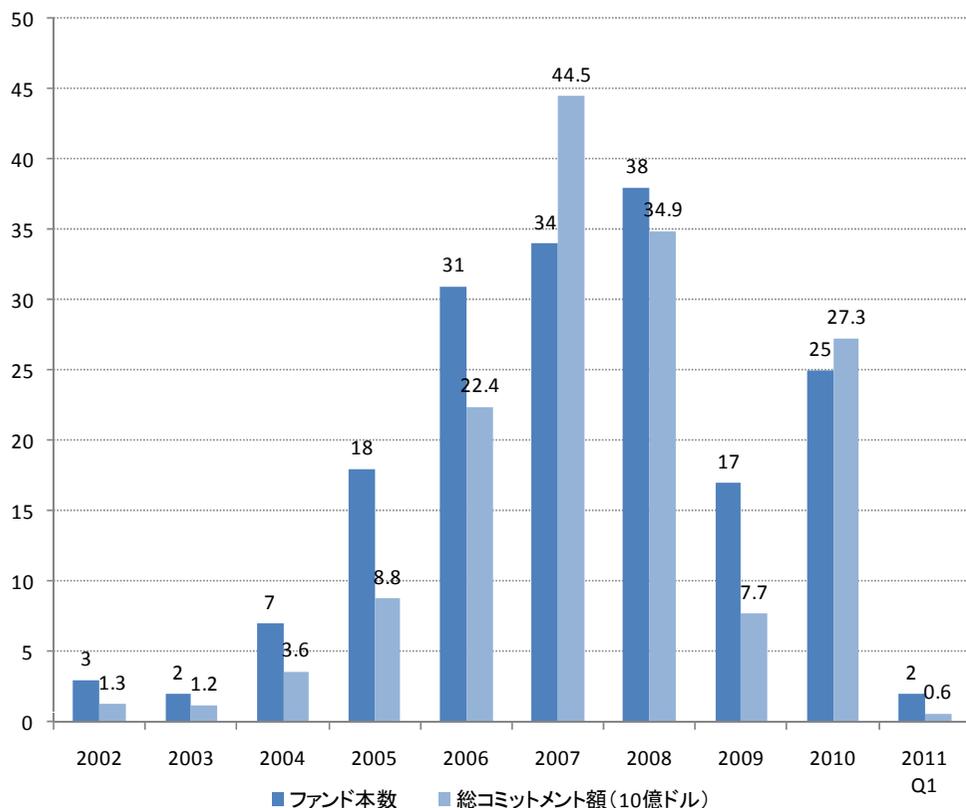


- 政府保証によるカバーが外れるが外れるため、投資家が事業に関するリスクを引き受ける
- 収益性の変化に対応できる資金調達の階層化(トランシェの形成)が必要となる

世界的には、PFIに代表される民間資金によるインフラ投資の仕組み整備と、これに投資するインフラファンドのような金融投資家の勃興は連動する

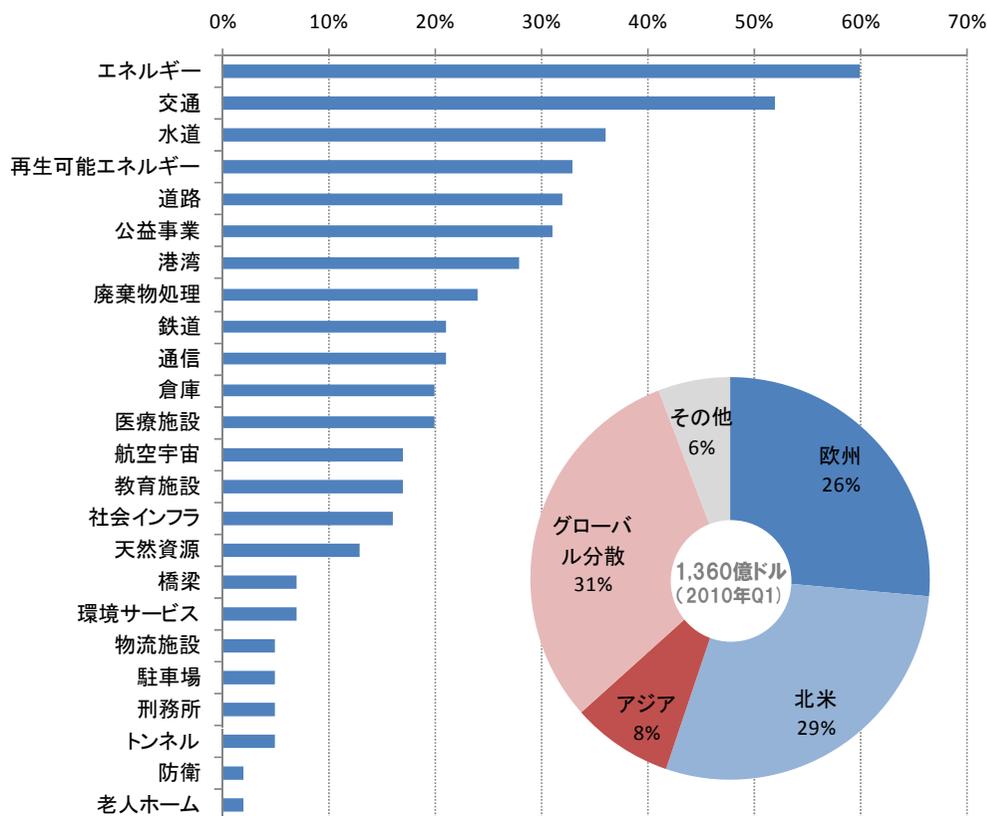
- 欧州や北米を中心に発展してきたインフラ投資ファンドは、累計で177本、1,520億ドルの規模にまで発展。
- エネルギーや交通等の経済的インフラだけでなく、不動産に近い社会的インフラも投資対象に含まれる。

図表. 全世界におけるインフラファンドの組成額の推移



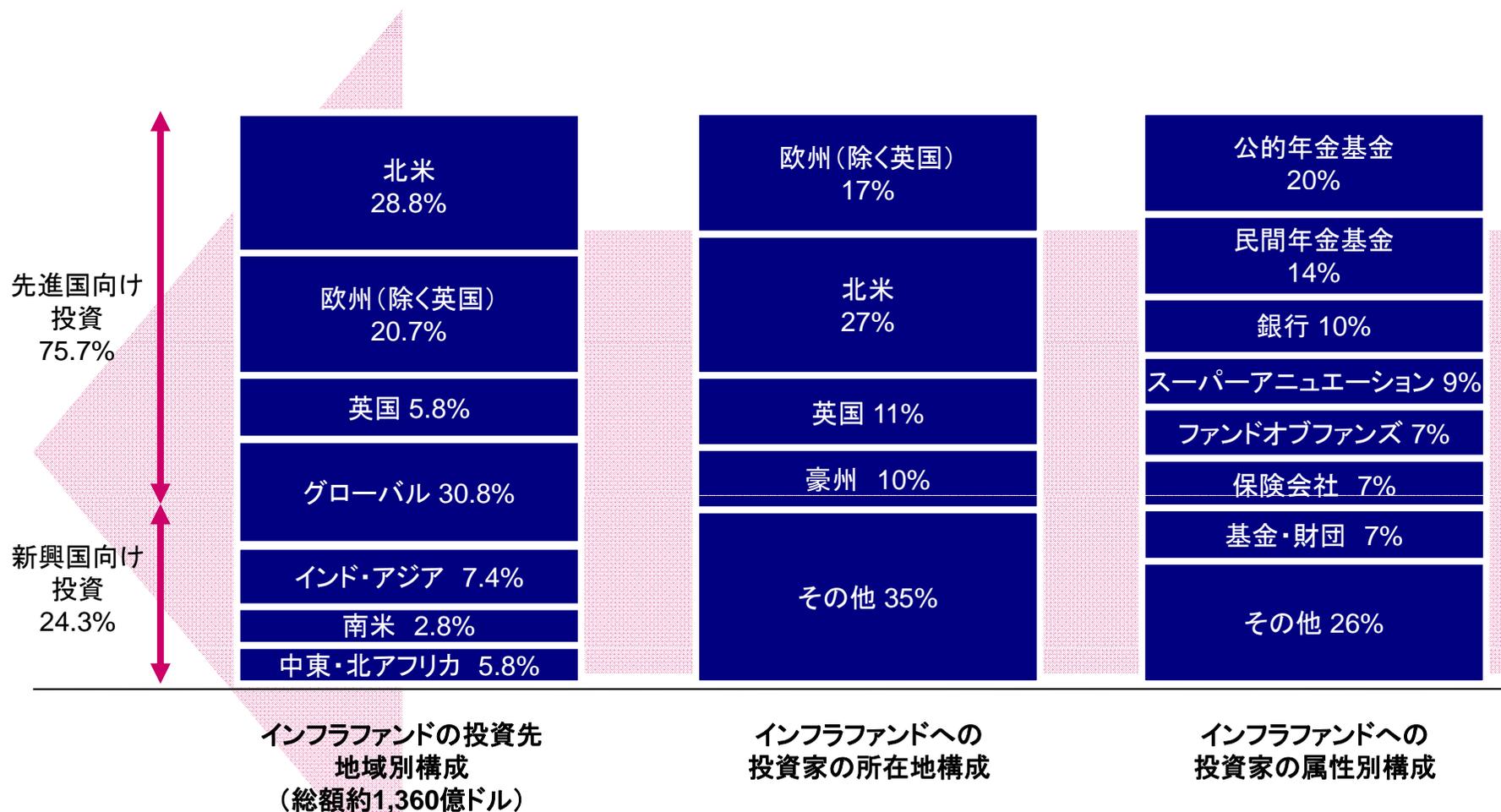
出所) Preqin "Infrastructure Review 2010", "2011 Preqin Global Infrastructure Report"より作成

図表. インフラファンドの投資対象(投資経験割合)と投資地域



注) 用途・地域別分析は2010年第1四半期までのデータで作成
出所) Preqin "Infrastructure Review 2010"より作成

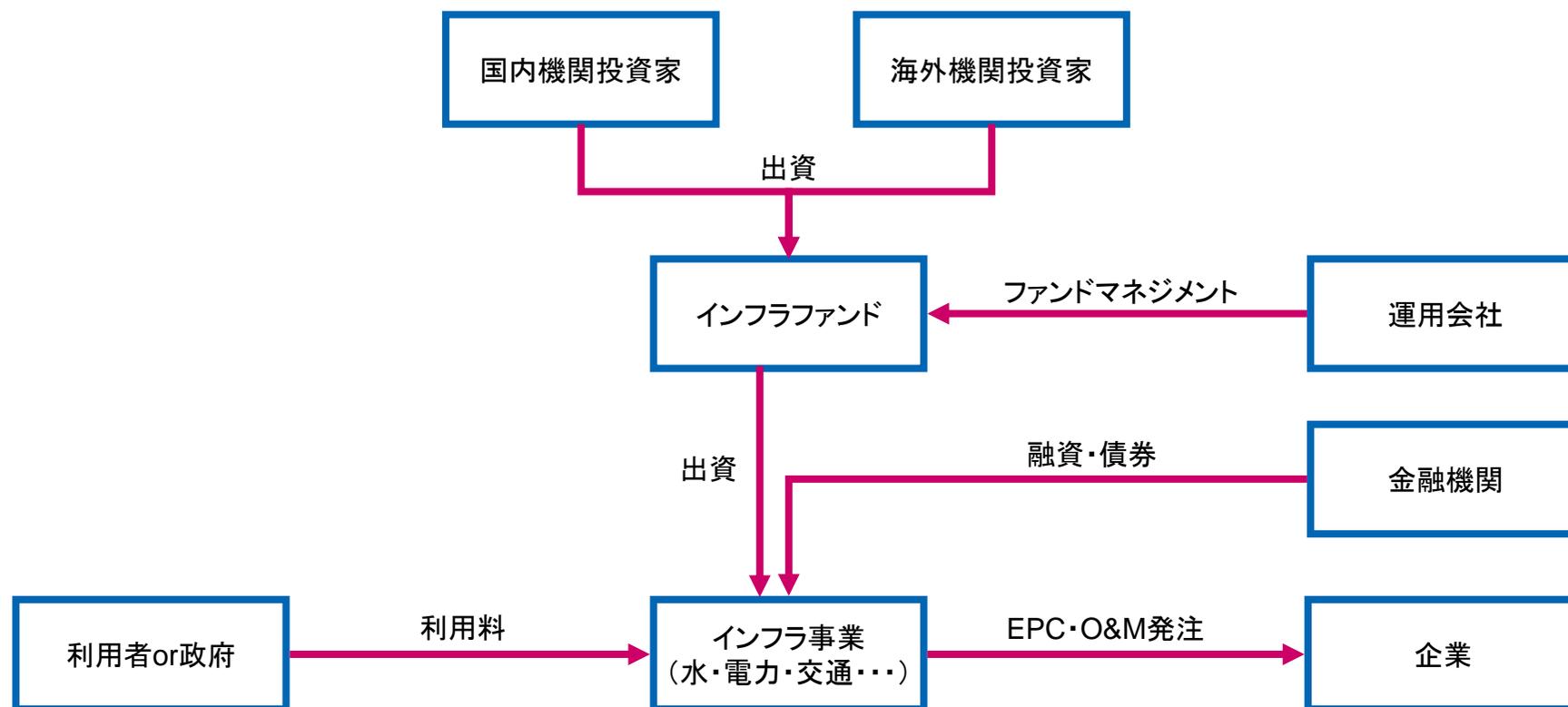
投資先も投資家の立地も北米や欧州が中心となっており、投資家の属性としては年金基金が半数近くを占めている



注: 投資先地域別構成については、2002年～2010年前半の累計から作成
出所)「2010 Preqin Infrastructure Review」より作成

インフラファンドとは？

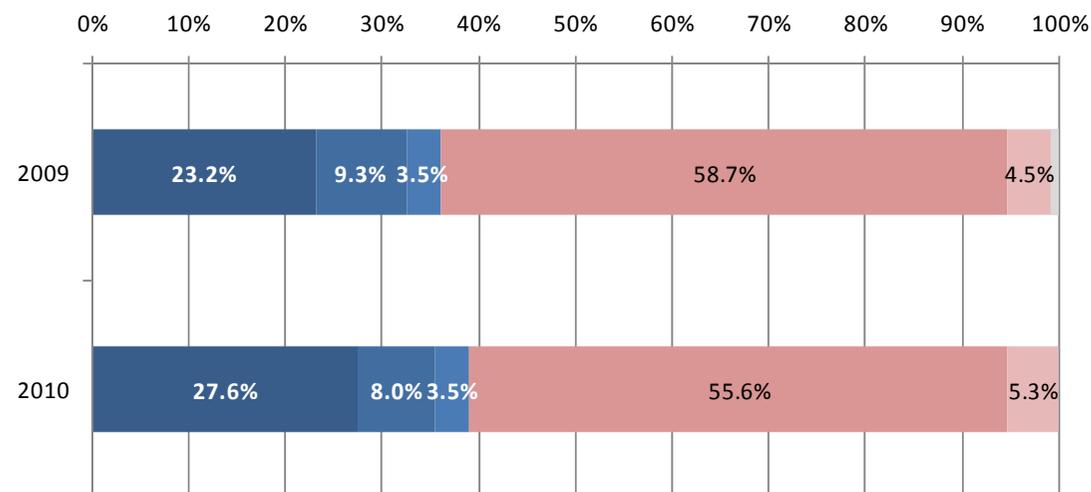
- ファンドとは、日本では「集団投資スキーム」とも呼ばれ、他者からお金を集め、何らかの事業・投資を行い、その収益を出資者に分配する仕組みであり、インフラファンドとは、インフラ投資を専門にするファンドの俗称である。
- 世界的には、非上場のファンドが主流だが、オーストラリアには上場して、個人投資家からも資金を集めているインフラファンドも多く存在する。



日本の機関投資家による、日本国内のインフラ投資ファンドに対する投資意欲は高い

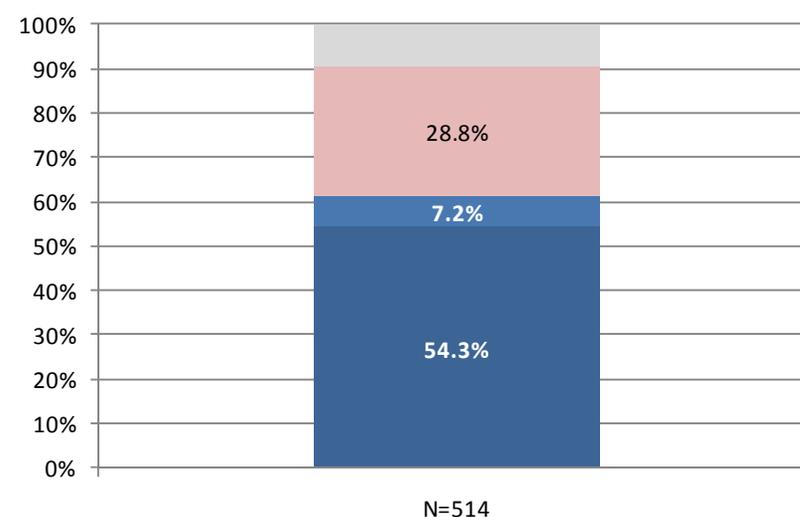
- 多くの投資家が日本国内に投資できるインフラがあれば、投資したいという状況。

図表 国内年金基金のインフラファンド投資への興味



- 詳しくは知らないが、投資先として興味を持っている
- 既に一定の調査を行っており、投資は行っていないが、興味は持っている
- 既に投資を行っている
- 詳しく知らないが、特に興味はない
- 既に調査済み/投資済みであるが、今後の投資先としての興味はない
- 無回答

図表 日本国内のインフラ施設への投資意欲

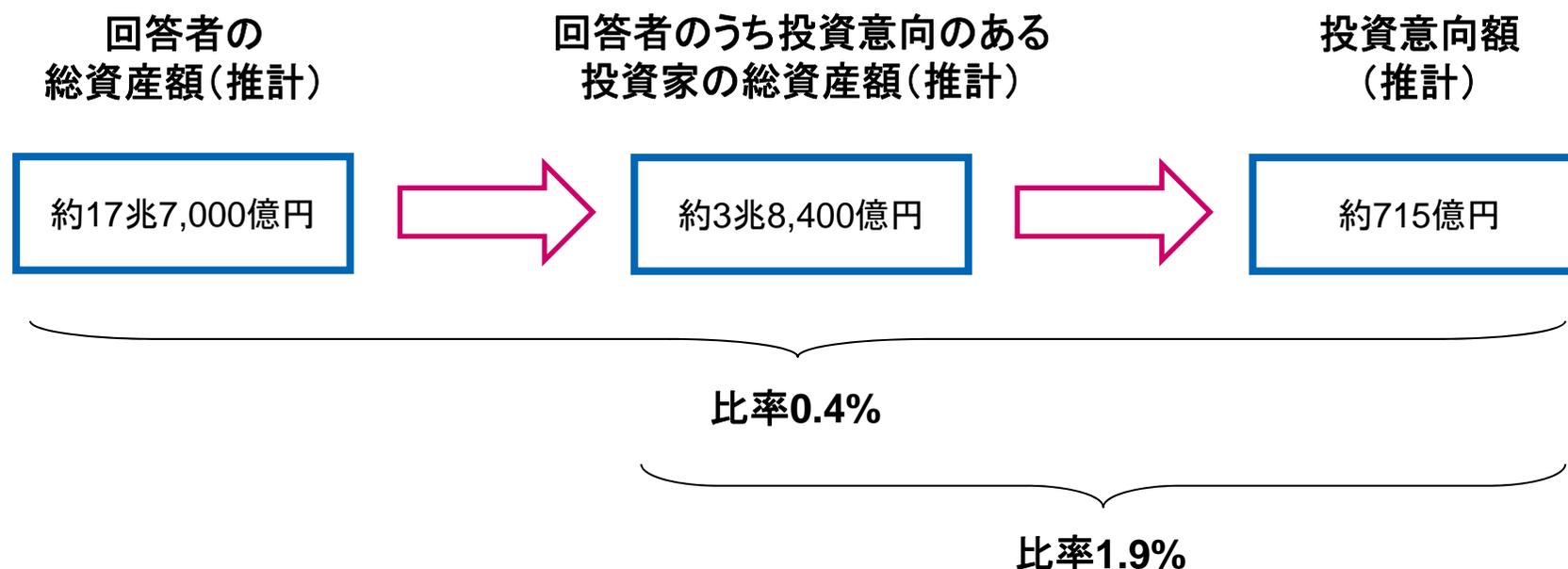


- 現時点でインフラファンド投資は考えていないが、日本国内に投資するインフラファンドが出てくれば投資を検討しようと思う
- 現時点でインフラファンド投資を考えている/実行しているが、国内に投資するファンドが出てくれば、これも検討先に加えようと思う
- インフラファンドへの投資を検討する/行う上での影響は特にない
- 無回答

出所)経済産業省資料

現時点での日本の年金基金の潜在的なインフラファンド投資の規模は総資産の0.4%程度

- 経済産業省が実施したアンケートに回答した年金基金の総資産規模は、約17兆7,000億円。
- このうちインフラファンド投資に興味のある年金基金の総資産規模が、約3兆8,400億円。
- 年金基金における現時点での投資意向額は約715億円。
- これに加えて、生損保などの機関投資家の現時点での投資意向額は135億円。
- これから推計される年金基金の総資産に占めるインフラファンド投資意向額のウェイトは0.4%と推計される。



最後に

最後に

- 政府債務が膨張し、政府の財源が乏しくなる中で、今後必要とされる社会資本の更新や維持管理の資金が不足していく恐れがある。
- こうした中で、政府の資金に依存せず、利用者の負担に基づいて民間の効率的な事業ノウハウを引き出して事業を実施するPFIへの期待が高まっている。
- こうした期待に応えられるべく、作られたのが改正PFI法であり、これに基づくコンセッション制度である。
- これにより、空港や上下水道、公的賃貸住宅、鉄道などの幅広い分野で民間が経営に参画し、効率化を図ると共に、契約に基づく公共性の維持も可能になる。
- 今後、先行する国や地方自治体のプロジェクトでモデルケースが作られながら、徐々に全国への普及していくと思われる。
- 全国への普及の中で、インフラ投資に関する新たな金融市場が形成されていく。