

PPP/PFI の更なる推進に向けた施策の方向性について

令和 2 年 2 月

民間資金等活用事業推進委員会

厳しい財政状況の下、今後多くの公共施設等が老朽化による更新時期を迎える中で、効率的かつ効果的な公共施設等の整備等を進めるとともに、新たな事業機会の創出や民間投資・アイデアの喚起による持続的な経済成長を実現していくためには、公共施設等の整備等に PPP/PFI を一層活用していくことが重要である。

今年度は、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（PFI 法）の施行より 20 年が経過する節目の年にあたる。政府においては、PPP/PFI 推進アクションプランを定め、様々な推進策に取り組み、PPP/PFI の導入実績は着実に増えているが、一方で、PPP/PFI が実施される中で新たな課題も顕在化している。

このような状況の中、本委員会では PPP/PFI の更なる推進方策について議論を行い、その方向性について中間的なとりまとめを行ったので、令和 2 年度 PPP/PFI 推進アクションプランの改定等に向けた今後の議論の参考にされたい。

1. 公共施設等運営権者が実施できる建築の範囲等

【現状・背景】

現行の PFI 法において、公共施設等運営事業は、利用料金を徴収する公共施設等について、「運営等」（運営及び維持管理並びにこれらに関する企画を行い、国民に対するサービスの提供を含む。）を行い、利用料金を自らの収入として收受するもの（PFI 法第 2 条第 6 項）とされており、「建設」「製造」「改修」が含まれておらず、「公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン」においては、「維持管理」を、いわゆる新設や施設等を全面除却し再整備するものを除く資本的支出又は修繕（いわゆる増築や大規模修繕も含む。）としている。

しかし、公共施設等運営事業は契約が長期間にわたるため、運営期間中に

運営事業と密接に関連する施設の新設や大規模改修等が必要となる可能性が高い。

また、具体的にどのような業務が「維持管理」に含まれるかは、管理者等が個別に判断すべきとされており、民間事業者等からその範囲の明確化の必要性が指摘されている。

【施策の方向性】

PFI 法を改正し、運営事業に密接に関連する「建設」「製造」「改修」については、運営事業者により実施することが可能な旨を法文上明確化し、民間事業者が創意工夫を活かしやすい環境を整備すべきではないか。

なお、公共施設等運営権者が「建設」「製造」「改修」を実施できる条件については、事業内容などを考慮した十分な検討をすべきではないか。

2. 共有物に関する運営権の設定等

【現状・背景】

現在でも、異なる公共施設等の管理者等が共通で必要になる公共施設等を共有し、一方の共有者が他の共有者より運営を受託する例は見られるが、今後、運営を受託した共有者が、民間の創意工夫を活かした効率的な運営を行うため、もう一方の承諾を得た上で公共施設等運営権を設定することも考えられる。

この場合、運営を委託した共有者が、何らかの事情で、共有関係から離脱し、共有物分割請求権を行使する等のリスクが指摘されている。

【施策の方向性】

今後、施設の統合・広域化の進展に伴って、公共施設等を共有し、共有物に対して公共施設等運営権を設定するケースは十分あり得るものであり、そうした場合に、円滑な事業運営を確保するとともに、民間事業者の参入を阻害するおそれのあるリスクを軽減するため、例えば、民法 256 条で規定する共有物分割請求権の行使を制約する期間の上限(5 年)に特例を設けるなど、必要な措置を講じるべきではないか。

3. 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

【現状・背景】

地方公共団体における厳しい財政状況や技術職員の減少の下、施設の老朽化などが進む中で、利用料金等の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）の維持管理等においても更なる効率化が求められている。

このため、このようなインフラの維持管理等においても、官による十分なモニタリングの下、より広いエリア・施設を対象に多様な業務を包括的に民間に委託する包括的民間委託や、長期の民間委託等を可能とする PFI 方式の導入が効果的と考えられる。

しかし、包括的民間委託等を導入した地方公共団体は少なく、かつ、導入している地方公共団体においても契約期間が短期にとどまっていることから、民間の創意工夫が十分に発揮されているとは言えない状況である。

この主な原因としては、地方公共団体が包括的民間委託等を導入するにあたって、どのように発注したらよいか等のノウハウが不十分であることなどが考えられる。

一方、海外においては、道路・橋梁等の更新や学校等の公共建築物等の建替等にあたり、アベイラビリティペイメント方式（維持管理等の成果に応じて予め設定した委託費を変更する仕組み）を活用しつつ、設計・建設から資金調達・維持管理までを包括的に民間に委託する事例が増えている。

【施策の方向性】

キャッシュフローを生み出しにくいインフラ分野においても、公共サービスの質の維持等に適切な配慮を行いつつ、包括的民間委託や PFI 方式の導入を推進するため、関係府省庁において、モデル事業の実施やガイドライン等の策定等を行うべきではないか。

4. ファイナンスの選択肢の拡大 (SPC 株式の流動化に向けた課題等)

【現状・背景】

PFI 事業を運営する SPC (特別目的会社) の議決権株式の流動化は、事業に参画する民間事業者 (SPC の株主) において、早期の資金回収を実現し、新規のインフラ事業への投資を促進するとともに、インフラ事業への投資市場の形成による民間の投資機会の拡大を促す上で有効なものと考えられる。

SPC 株式の譲渡については、PFI 法等に制限の規定はないが、多くの場合、実施契約において、議決権株式の譲渡の際に管理者等の承認が必要とされている。また、「公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン」では、「譲渡先が公募時に設定された参加資格を満たす者であること」、「株式譲渡が事業実施の継続を阻害しないこと」の2つの条件を満たす場合は SPC の議決権株式の譲渡を承認するものとされている。

しかし、現状では、SPC の既存株主間の譲渡等を除いて、流動化の実績がほとんどない状況である。

【施策の方向性】

現行のガイドライン等の周知に努めることはもちろんであるが、SPC 株式の譲渡後も事業の継続性が確保され、管理者等関係者の理解が得られやすいと考えられる譲渡先や、譲渡後における SPC の運営の在り方等をガイドラインにおいて具体的に示すなどの環境整備を行うべきではないか。

5. BOT税制の特例措置の拡充

【現状・背景】

今後、少子高齢化等が進み、より柔軟な施設改修等が求められることが予想される中、BOT(Build-Operate-Transfer)方式はBT(Build-Transfer-Operate)方式と異なり、事業期間においても民間事業者があえて所有権を保持することにより、機動的な施設改修など民間の創意工夫が発揮しやすくなるとともに、管理者にとって施設所有に係るリスクが軽減されるなどのメリットがあることから、庁舎、給食センター、公立学校など公共からのサービス購入料で運営されている非収益施設に限り、平成17年から課税標準を2分の1にする特例が認められているが、BOT方式による事業数は伸び悩んでいるのが現状である。

これは、現行の特例措置が、サービス購入料で運営されている非収益施設に限定され、対象施設が絞られてしまうことや、特例の水準が課税標準の2分の1にとどまっていることが主な要因と考えられる。

【施策の方向性】

PFI事業におけるBOT方式のシェアを増やし、一層の民間の創意工夫を引き出すため、BOT税制の特例措置の拡充を検討すべきではないか。

特に、市民ホールや会議場、体育館、福祉施設など利用料金収入を得て運営される公共施設こそ、民間の創意工夫が発揮されやすく、BOT方式による整備が有効と考えられるため、BOT税制の対象に含める必要があるのではないかと考えられる。

6. 地域経済活性化等に資する PPP/PFI の推進

【現状・背景】

PPP/PFI の普及にあたっては、地域経済社会の活性化や環境問題などの社会的課題の解決につなげるため、地域の民間事業者等の積極的な参画が必要である。

実際には、平成 29 年度に事業契約を締結した地方公共団体発注の PFI 事業のうち 93%の事業で地域の民間事業者が参画しているが、依然として発注者・受注者ともに地域企業の受注機会が減少するのではないかという懸念がある。このほか、地方公共団体職員における PFI 事業の発注業務や企画提案等への不慣れや民間事業者における SPC への参画の経験・ノウハウ不足などが課題として挙げられる。

【施策の方向性】

地域の民間事業者の参画や地域外の民間事業者との交流、官民対話やノウハウの共有を促すため、昨年 5 月に創設した PPP/PFI 地域プラットフォーム協定制度の拡大など、政府は PPP/PFI 地域プラットフォームへの支援等に一層取り組むべきではないか。

なお、地域プラットフォームにおいては、地域の課題・事情に精通し、かつ、地域企業への事業に要する資金の出し手となり得る地域金融機関がより積極的に参画すべきではないか。

また、地域経済活性化や環境問題などの社会的課題の解決に資する PPP/PFI の促進のためには、発注時に地域経済社会の成長につながるような提案等に対して加点等が行われるなど十分な評価が行われることが必要であり、PFI 法に規定する基本方針を定める際の配慮事項(同法第 4 条第 3 項)にそのような努力義務を記載すること等も検討すべきではないか。

7. 地方公共団体が要するアドバイザー費用等に対するより適切な支援

【現状・背景】

PFI 事業では、民間の創意工夫を最大限引き出すため、事業の企画段階で官民対話を十分に行い、官民のリスク分担などを示した実施方針、要求水準書等を示して公募した上で、設計から運営までを一括して発注するという従来の事業にはない作業が発生し、その作業の多くに専門的知見が必要なことから、その発注業務の一部を民間のコンサルタント等へ委託することが一般的である。この委託費(アドバイザー費用と言われる)については、将来的には全体事業費の削減につながり、PFI 事業には必須とも言えるものの、小規模な地方公共団体を中心に、その財政負担が課題となっている。

【施策の方向性】

PFI 事業は、補助金・交付金の有効活用にもつながることから、そのアドバイザー費用等についても地方公共団体の初期の財政負担を軽減するインセンティブ等が必要ではないか。また、昨年 12 月の地域再生法の改正において、民間資金等活用公共施設等整備事業が地域再生計画に記載可能な事項として追加され、PPP/PFI が地域再生に資するものであることが明確化されたことから、地方創生推進交付金等の支援施策を活用して積極的に支援すべきではないか。

あわせて、地方公共団体の職員が自力でできる業務範囲の拡大のため、導入可能性調査等の簡素化や、人材の育成・支援に関する取組(8. 参照)を推進すべきではないか。

また、地方公共団体におけるアドバイザー費用等の相対的な負担を減らすために、個々の事業の特性を踏まえて複数の地方公共団体で類似事業をまとめて発注するなど、事業の大規模化も支援すべきではないか。

8. 資格等の整備

【現状・背景】

地方公共団体においては、PPP/PFI の導入を試みたいと思いつつも、PPP/PFI に係るノウハウを有する職員がいないことで首長のリーダーシップが発揮できず、十分な検討まで至らずに断念してしまう現状がある。一方で、過去に PPP/PFI を経験してノウハウを習得していても、当該地方公共団体における事業が少ないため知見を活かせていない地方公共団体職員、地域金融機関、地域企業の担当者等も多い。

【施策の方向性】

地方公共団体、地域金融機関、地域企業等で PPP/PFI に係る業務経験を積んだ者や、研修等を行い基礎的な知見を取得した受講者を評価・認定し、それらの人材を活用する仕組み等を政府が主導して検討すべきではないか。