

フランスにおける(公共施設整備、公共サービス提供に係わる)官民連携手法の 概要と最近の動向(官民協働契約)

12月1日

民間資金等活用事業推進委員会・総合部会 VFM 評価に関するワーキンググループ

美原 融

(専門委員)

概念の整理

Partenariat Public-Privé:

“Toute ensemble de contrats administratifs complexes et globaux mêlant des prestations de conception, financement , et maintenance souscrits entre une personne publique et une personne privé ayant pour objet de réalisation d’une opération complexe relevant de la personne publique “

(フランスにおける)官民パートナーシップ:

「本来公的主体の権限に属する複雑なオペレーションを実現する目的をもって公的主体と民間主体が締結する複雑かつ包括的な所掌となる様々な行政契約の総体を言い、設計、資金調達、建設、維持管理(場合によっては運営)までを含む所掌範囲のものをいう。」

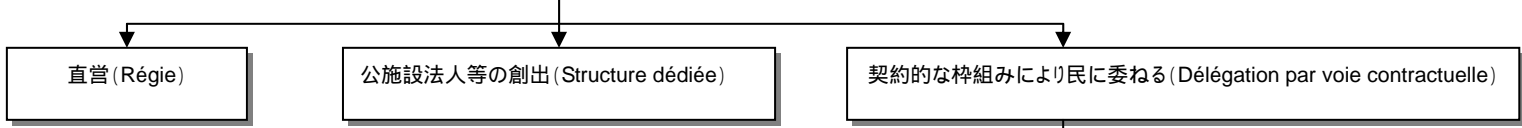
(伝統的なコンセッション、DSP(公役務の委任)、BEA(行政財産永代賃借権)、BEH(病院関連行政財産永代賃借権)、AOT+LOA(行政財産一時的占有権 + 購入権付賃貸借)、2004年に枠組みが創設されたCP(官民協働契約)などを含む広義の意味として捉えることが適切である)

PFIとは英国における個別の制度的呼称になり、大陸諸国では同じ言葉は用いていない。フランスでは伝統的にコンセッション等の官民パートナーシップ概念や手法が存在し、これに加えて英国的なサービス購入型PFIを可能にする制度(官民協働契約)が2004年以降制度化されている。既存の官民連携手法を含むこれら様々な仕組みの総体を我が国と比較可能なPFI「的」な考え・手法と把握することが適切である。

(注)DSP: Délégation de Service Public, BEA: Bail Emphytéotique Administratif , BEH: Bail Emphytéotique Hospitalier, AOT: Autorisation d'Occupation Temporaire, LOA: Location avec l'Option d'Achat, CP: Contrat de Partenariat

フランスにおける様々な官民連携契約の位置づけ

公共施設を整備したり、公役務(公共サービス)を提供する手法



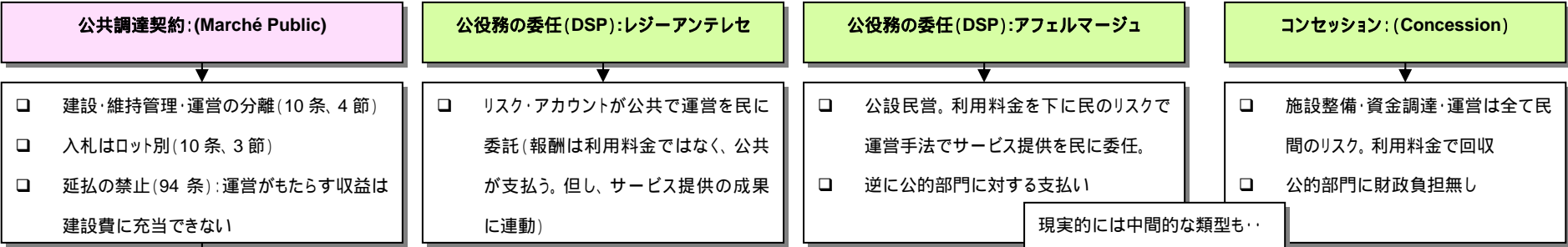
欧州法とフランス法では「公共調達」の適用範囲は異なる。但し、欧州法で公共調達となる分野は当然欧州法の規定が全面的に採用される。

PPP の考え方はフランスでは公共調達、公物(公産)管理の例外規定になる。

欧州委員会は将来的に PPP をも一つの公共調達の範疇として規範化することを考慮中。

フランス法	公共調達(契約)法典 (Code des Marchés Publics) 公共調達法典	公共調達法典の枠外、一般法の例外的な特殊契約 分野特定の制度 (行政財産の永代賃貸借や一時的占有権に基づくリース手法) (地方政府、軍隊、警察、憲兵隊、刑務所、病院のみ、内地方政府は 2007 年末迄の時限立法)	公共調達法典の枠外、一般法による規定 公役務の管理委託 (Gestion déléguée) 公役務の委任 (DSP, Délégation de Service Public) 1993 年 1 月 29 日法律 93-122 号(サバン法) 2001 年 12 月 11 日法律 2001-1168 号(ムルセフ法)
	<ul style="list-style-type: none"> ❑ 1998 年地方政府一般法典 L 1311-2 条 (地方政府に対する行政財産永代賃貸借権の許諾) ❑ 2002 年法律 2002-1094 号 (LOPSI 法、国内治安の施策方針と計画に関する法律) ❑ 2002 年法律 2002-1139 号 (LOPJ 法、法務省施策方針と計画に関する法律) ❑ 2003 年 9 月 4 日付オルドナンス (医療制度の簡素化に関するオルドナンス) ❑ 2003 年法律 2003-2008 号 (国軍施設計画法) ❑ 2003 年法律 2003-239 号 (国内治安法) <p>(注): 国の場合、1994 年法律 94-631 号国の公産に係わる物権設定の許諾に関する法律</p>	(アフェルマージュ, Affermage) (事業運営・経営委託) (レジュー・アンテレセ, Régie intéressée) (業務委託)	
欧州法		官民協働契約 (Contrat de Partenariat) 2004 年 6 月 17 日付オルドナンス (施行デクレ 2004 年 10 月 19 日 2004-1119 号並びに 10 月 27 日 2004-1145 号)	コンセッション (Concession) (事業特許) 判例が法的根拠
		公共調達契約(欧州統合公共調達指令) EU 指令 2004-17/ 18 号 2003 年 3 月 31 日	欧州法に統一的な規定はない EU 委員会コンセッションの権利に係わる解釈通達 (2000 年 4 月 29 日)

多様なフランス式官民連携の制度的あり方の経緯 ~ Overview ~



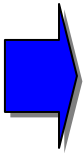
現実的には中間的な類型も...

- ❑ 一部補助金の許諾 (アフェルマージュ、コンセッションを問わない)
- ❑ アフェルマージュで一部維持更新投資等を含み、コンセッションに近いもの
- ❑ 必ずしも直接的に利用料金といえないものもアフェルマージュの対象に (一般廃棄物処理)

伝統的な手法では利用者の対価支払いが無い公共施設 (例: 学校、病院、行刑施設、軍隊、憲兵隊施設、庁舎等) を建設・資金調達・維持管理等を含めて包括的に民間に委ね、長期に行政が亘り支払うという考えはとれなかった (現実: 施設ニーズの高まり、財政逼迫、民利活用への期待)

METP (維持管理付包括施設整備契約)
2001 年公共調達法典改定で廃止

公共調達法典は地方政府に限り、その他の手法が無い特段の事情がある場合、年単位の支払いを認めている。これを根拠に 80~90 年代にかけ、地方政府が主に学校の施設整備 (設計、建設、維持管理) を包括的に委ね、述べ払いをすることに活用。汚職・スキャンダル、透明性欠如により 2001 年廃止。



地方政府による **BEA (行政財産永代賃借権)** を活用したファイナンスリースの発展。2002~3 年個別の特別措置法に基づき分野別に成立した行政財産占有権を活用するリース概念 (**AOT+LOA**)

地方政府に対し時限立法で行政財産永代賃借権を利用したリース概念の許諾。国の機関に対し個別法で行政財産占有権を利用するリースの許諾



官民協働契約
(CP, Contrat de Partenariat)
(包括的契約 + 長期に亘る公的部門の延払い)

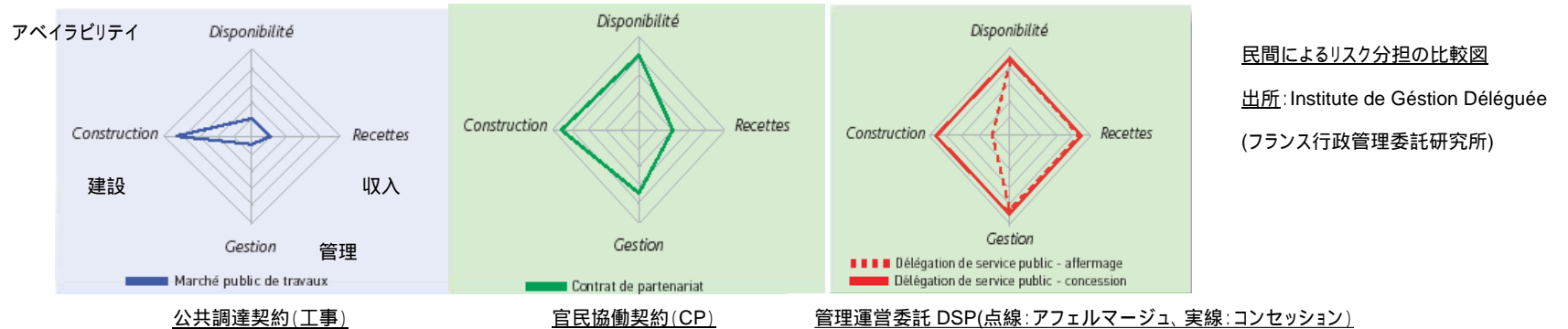
分野横断的な新しい制度の構築 (従来なかった英国的な考えで、公共が財政負担により長期に亘り割賦でサービスを購入する手法)

(注) METP: Marché d'Entreprises de Travaux Publics

公共発注の多様なあり方の比較

(出所: 2005年11月29日官民協働契約に係わる地方政府に対する経済大蔵産業大臣通達)

公共調達契約 (Marché Public)	行政財産永代貸借権 (BEA Bail Emphytéotique Administratif)	官民協働契約(CP) (CP Contrat de Partenariat)	公役務の委任(DSP)、コンセッション (Délégation des Services Publics)
単一機能を目的 一般的に期間は短い	単一機能を目的 期間は長期に亘る(最低18年の契約期間)	多目的機能 長期契約を前提とする(20~30年、最低でも5年以上) 公共サービスを含むか否かは選択的	多目的機能 長期契約を前提、公共サービスを提供するというミッションを民に委託する
プリファイナンス無し。サービスは行政府に対して提供。支払いは行政府(税を原資)	民間主体によるプリファイナンス(設計+建設が所掌) 付帯契約あれば運営も可能。サービスは行政府に対して提供。支払いは行政府(税を原資)	民間主体によるプリファイナンス(当初の資金を拠出させ、長期契約期間に亘り返済という意味)。設計+建設、維持管理並びに管理が所掌。サービスは行政府に対して提供し、支払いは行政府(税を原資)	民間主体によるファイナンス(設計+建設+維持管理並びに管理+サービスの運営が所掌)。利用者との直接的な関係。利用者による支払い乃至は利用者・公共両方による支払い
民間によるリスク負担: 建設リスク	民間によるリスク負担: 建設リスク	民間によるリスク負担: 建設リスク 義務履行(Performance)リスク	民によるリスク負担: 建設リスク、 義務履行(Performance)リスク 需要量・交通量リスク等



現実には BEA, CP, DSP の各々の中間領域に入りうる類型が生まれてきており、上記領域は必ずしも明確なものではないことに留意する必要がある。

官民協働契約法(2004年6月17日付オルドナンス2004-559号)

伝統的なフランスの法律には設計、資金調達、施設の維持管理、(場合によっては運営までも)一括して委ねる公共発注の手法で公的主体による長期契約期間に亘る延払いで構成される枠組み(所謂サービス購入型PFI)は存在しなかった。分野横断的に所掌を包括的にくくり、延払い・長期継続契約とする契約のメカニズムを制度として創出する目的で、英国の成功に触発され、2004年に制度化されたもの。

2003年7月2日法律2003-591号「一般法上の行政手続きを簡素化する為に政府に授權する法律」
第6条

(2003年6月26日:憲法院決定第2003-473DC-26号)

2004年6月17日付オルドナンス2004-559号
(官民協働契約法 CP, Contrat de Partenariat)

(2004年7月29日: CONSEIL D'ETAT 決定第269815号)

政令2004-1119号(2004年10月19日):官民協働契約実現支援チーム(MAPPP)の創設
政令2004-1145号(2004年10月27日):官民協働契約法の一部の施行に関する政令

2004年12月9日法律2004-1343号:2004年6月17日付オルドナンスの批准

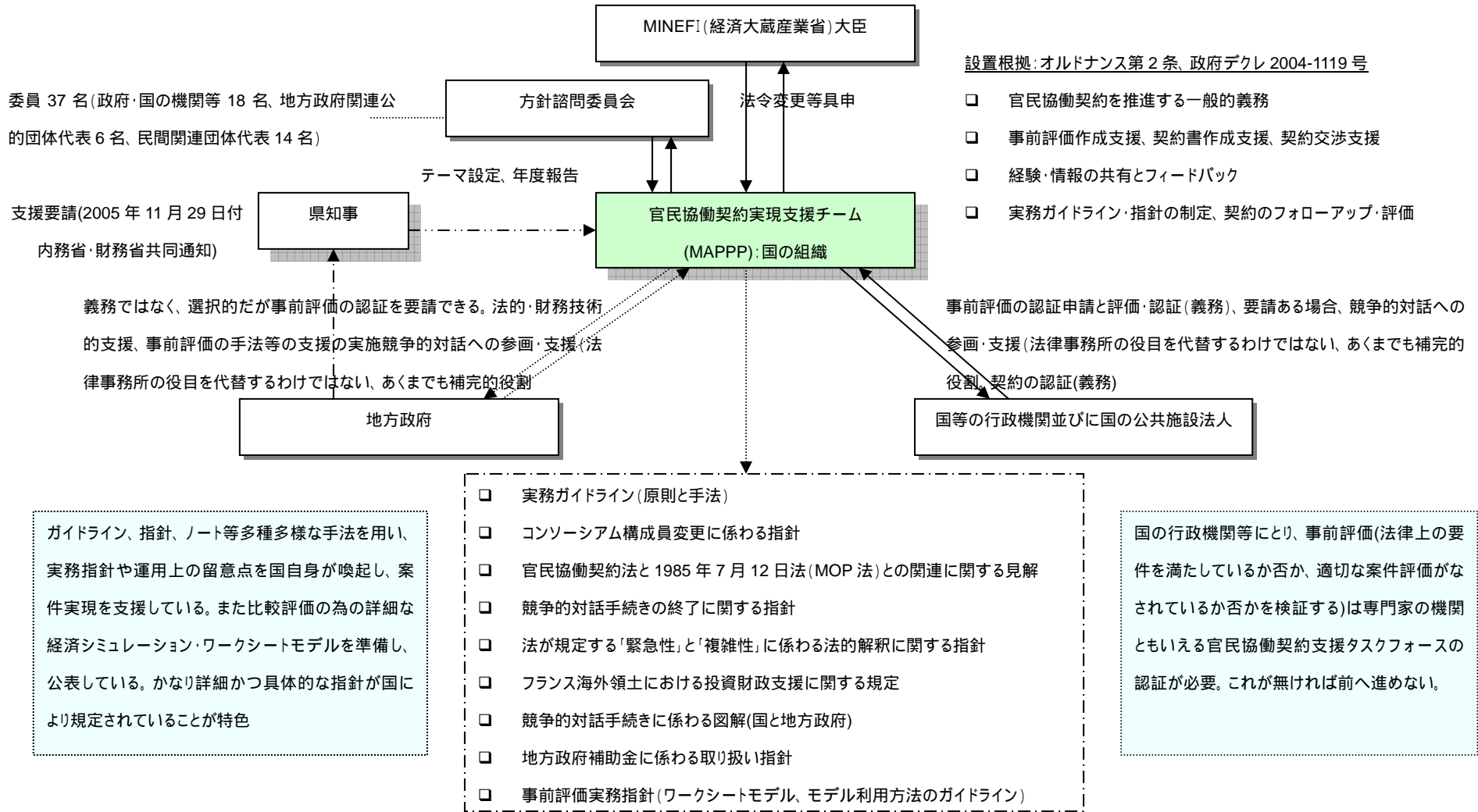
2005年9月14日付 MINEFI 大臣通達
(予算処理、債務計上に関する指示・通達)
2005年11月29日付 MINEFI 大臣通達
(地方政府に対する解説・通達)

特徴

- ❑ 公共調達・発注ならびに公物(公産)管理に関する一般法の例外規定で特別契約。行政法の判例・規律に服す(EU法では公共調達の一部分に分類されるがフランス法では公共調達法典の枠組みの外)。
- ❑ 公物の占有使用、物権の設定、リース概念を分野横断的に適用できる。概念としては一種のリースに長期維持管理がついたもので、リスク範囲は限定される。場合によっては運営サービス提供の一部を含むこともある。また、この協働契約自体は必ずしも公共サービスの提供そのものを含まなくてもよい(分野を限定せず、工事、サービス等多様な展開が可能)。オルドナンス第13条
- ❑ 1)緊急性ないしは2)複雑性を満たすことが法律上の必要条件。憲法院決定 2003-473DC-26号
- ❑ 厳密な事前検討を実施する法律上の義務。国ないしは国の公施設法人の場合、国の専門家組織(MAPPP)からその内容の認証を取得する義務(地方政府は選択的)。比較事前検討の義務化は従来のフランス法には無い考え方。オルドナンス第2条
- ❑ 地方政府等への補助金:現状のまま(補助金対象者は地方政府、民間企業ではない)
- ❑ 公共施設の一部を利用した付帯営利事業の許諾(行政財産の限定的目的外使用の許諾)
- ❑ 金融機関に対し完工後事業者が政府に対し保持する債権譲渡の許諾:固定リース部分をオフバランス化することの許諾(予め定めることにより資金調達費用が下がるというメリットあり。減額対象となる部分がある為、全額は無理)。オルドナンス第28条
- ❑ 公的部門債務は EUROSTAT 基準に基づき債務として計上。税制は原則として中立性を措置。
- ❑ 2003年7月2日法律第6条は公務員の一般的な法的地位の例外規定を認めたわけではない。これが為、自発的以外の場合には官民協働契約に基づき公務員が民間部門に移転することはない。

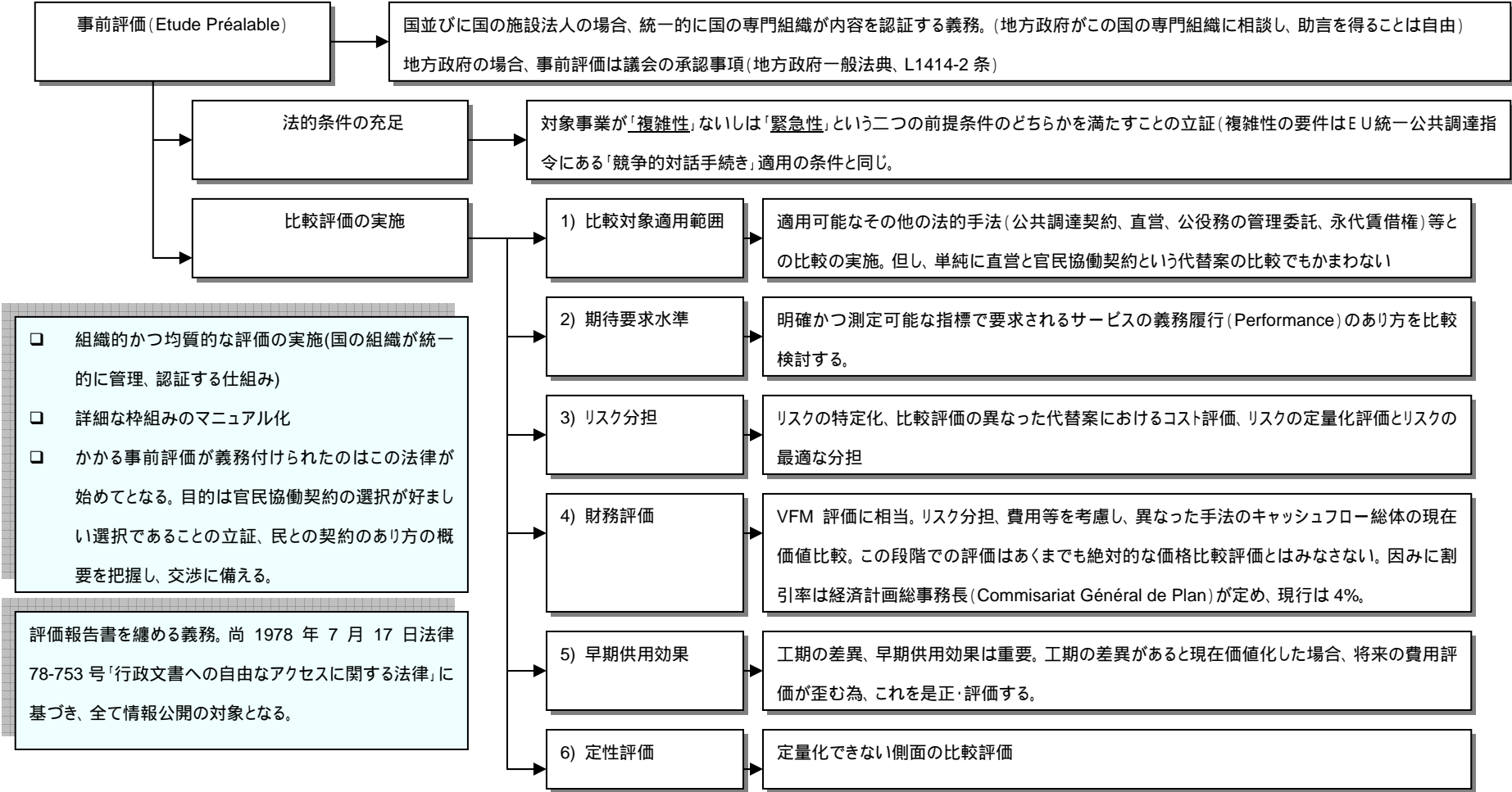
オルドナンス(原文) <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=ECOX0400035R>

官民協働契約法 (CP, Contrat de Partenariat) を施行する枠組み(国の場合)



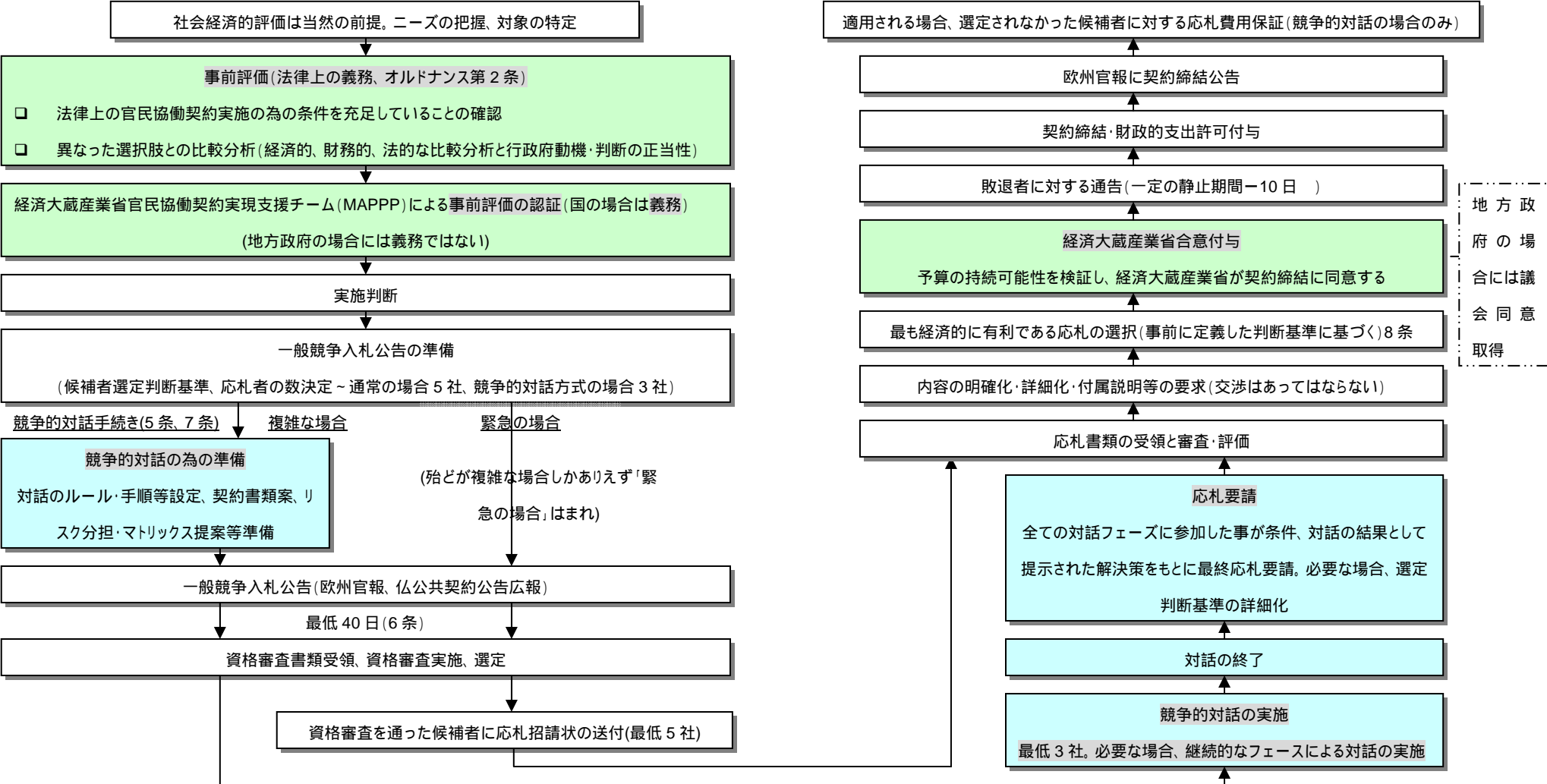
官民協働契約法: 事前評価 (Etude Préalable) の概要

ポイント: 事前評価は義務(オルドナンス第 2 条)。評価項目は法律上の規定となり、その実際のあり方は実務ガイドラインで詳細展開する考え方をとる。評価の考えは国も地方政府も同じ



出所: MINEFI Guide des contrats de partenariat ;Principes et méthodes から作成 (http://www.ppp.minefi.gouv.fr/guide_contrat_partenariat.pdf)

官民協働契約法: 入札手続きのあり方(国の場合)



出所: フランス経済大蔵産業省 <http://www.ppp.minefi.gouv.fr/>の原データを筆者が再構成

競争的対話手続きの場合

官民協働契約の対象分野

オールドナンス自体は如何なる分野・事業に官民協働契約を適用できるかに関しては明示的な制限を設けていない。よって、建物構築、工事、ITなどの新技術あるいはコミュニケーション設備などにも適用可能となる。

尚、法律で権能が予め規定されている公施設法人などに関しては、関連する法律を順次改定しつつあり、様々な分野での官民協働契約(CP)が可能となりつつある。

官民協働契約

MINEFI/MAPPP が評価認証済みの案件

1. スポーツ教育全国協会(INSEP)の施設更新事業
2. 病院センターのエネルギー供給施設等
3. 歴史自然博物館・Vincennes 動物園
4. 法務省・LO3 行刑施設
5. RFF/GSM-3 ラジオ通信施設
6. 飛行場排水処理施設
7. 欧州・地中海文明博物館
8. 在カイロ(エジプト)仏人中等教育施設
9. MINEFI 大蔵省関連施設更新等

軍施設関連: 専門家組織が評価認証済みの案件

1. 陸軍ヘリコプターパイロット初期教育施設
2. 空軍インターネットプロトコール網(RDIP)の整備・維持管理
3. EIS 軍スポーツ学校施設

等

(首相の諮問機関ともいふべき CIACT(地域整備・競争に係わる省庁間委員会)は 2005 年 10 月に国として実施すべき 34 のインフラ事業を選定、内 25 事業は官民協働契約が志向され 2006~7 年中に MAPPP の評価・認証、入札に)

官民協働契約: 地方政府案件で具体化された案件等

(MINEFI 認証案件等)

1. 公共市街照明施設、地域の交通システム管理等複数
2. 40 の学校施設におけるコンピュータ施設の設置維持管理
3. 市街電車(トラム)車両
4. その他劇場、スタジアム、会議場、道の駅、地下駐車場等

(その他現実には様々な事業が地方政府により推進されており MINEFI が認証に関与していない案件も多々ある)

類似手法 (BEH, AOT-LOA)

別の法的枠組みで実施された医療施設と行刑施設に係わる官民連携の事例

- 行刑施設(AMOTMJ が契約): LOPSI 法 AOT-LOA の法的枠組みを利用(18 施設を PPP で整備する全体計画)
 1. 2790 人収容 4 ヶ所刑務所(Nancy Maxeville, Roanne, Lyon-Corbas, Beziers)、2005 年 12 月契約締結
 2. 1690 人収容、3 ヶ所刑務所(Poitier-Vivonne, Le Mans Coulaines, Agglomeration Havraise) 2006 年 10 月契約締結
- 病院行政資産永代賃借権(BEH)方式に基づく病院施設整備(2006 年計画では 35 事業が PPP の対象):
 病院新設・建替え(7 施設)、ケータリング施設(16 施設)、ロジスティクス施設(12 施設) ~ 全体もあれば部分施設もある ~

2005 年 MINEFI 通達記載の地方政府における想定対象分野

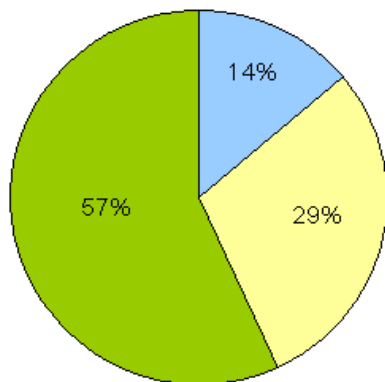
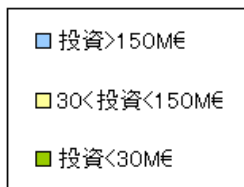
(地方政府に対する官民協働契約に関する 2005 年 11 月 29 日

付通達)

1. 教育施設(学校等)
2. 医療・保健・福祉施設(病院等)
3. 市街照明設備、交通信号システム設備
4. 道路、駐車場、輸送手段
5. 地方のシステム・IT 施設
6. 文化・スポーツ施設
7. 観光・都市開発施設

2006年10月 MINEFI(経済・大蔵・産業省)公表数値～フランスにおける PPP 実績～

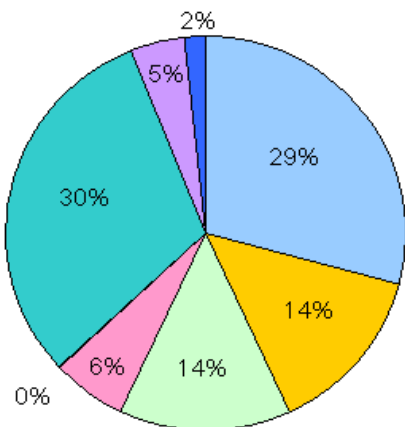
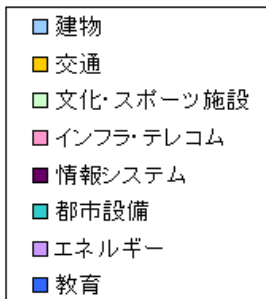
投資額別



フランス公共契約公告広報、欧州官報に記載された国、地方政府案件の総数は本年10月 MINEFI 公表ベースでは 67 事業 (但し、広義の PPP で BEA,BEH,AOT + LOA 等を含む)。左の図は公表されたこれら案件リストを投資額、施設分野別に分類し、図表化したもの。(案件としては国と地方公共団体を網羅している)

← 案件規模は左程大きくない地方政府案件が多い。(1M€ = 約 1.5 億円)

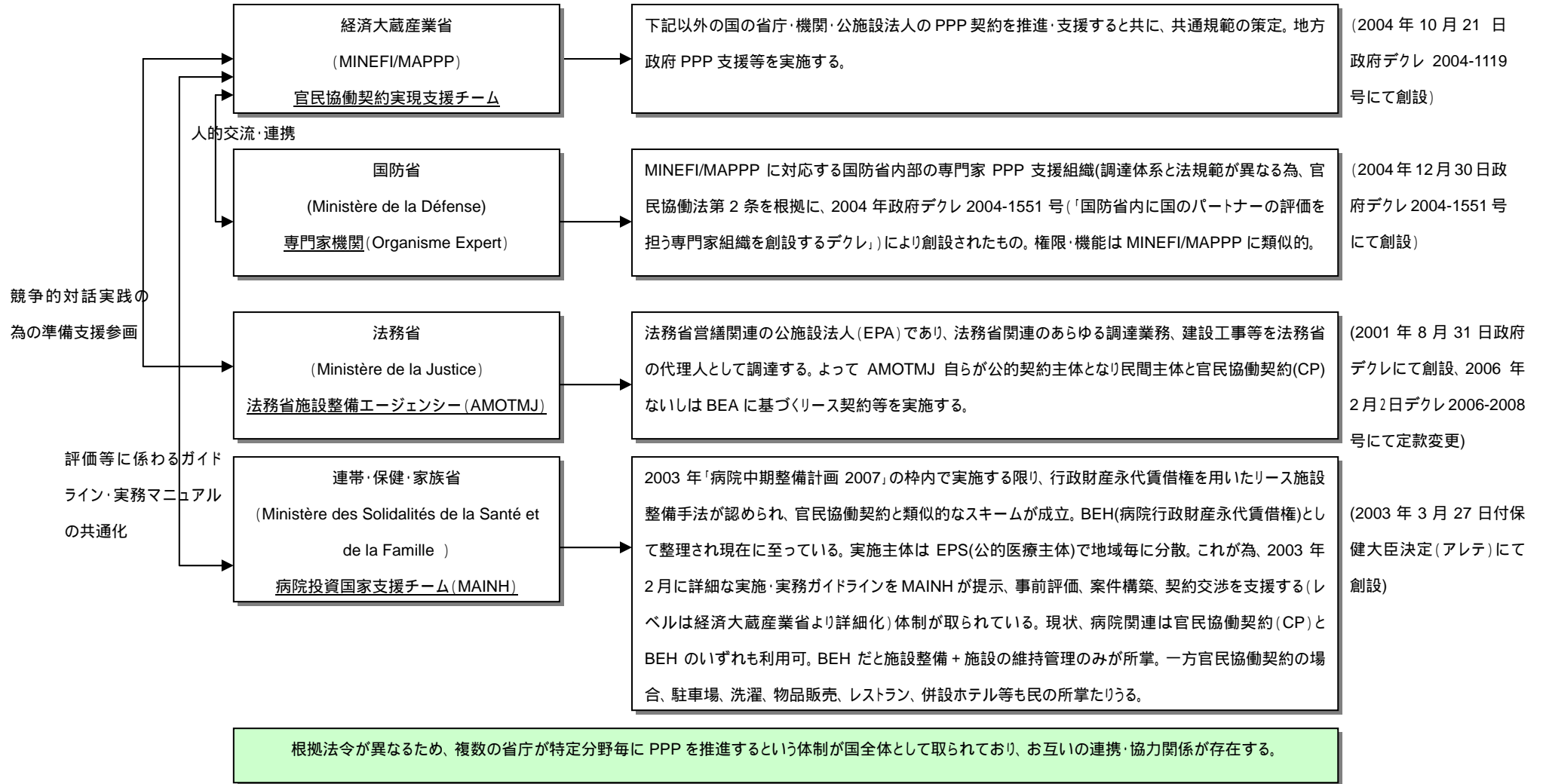
施設分野別



← 実際の適用分野はコミュン(地方政府)も含めると多種多様な分野にまたがっている

出所: MINEFI/MAAP2005-2006 年活動報告書 (MAPPP Rapport d'Activité Année 2005-2006) http://www.ppp.minefi.gouv.fr/rapp_activite2006.pdf

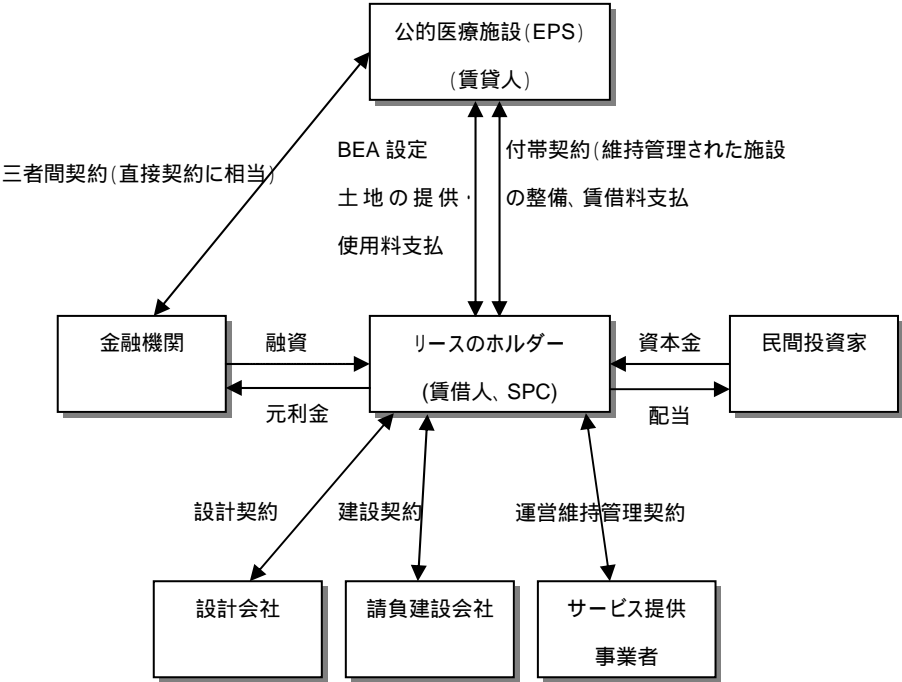
広義の PPP 推進のための様々な国の組織と機関



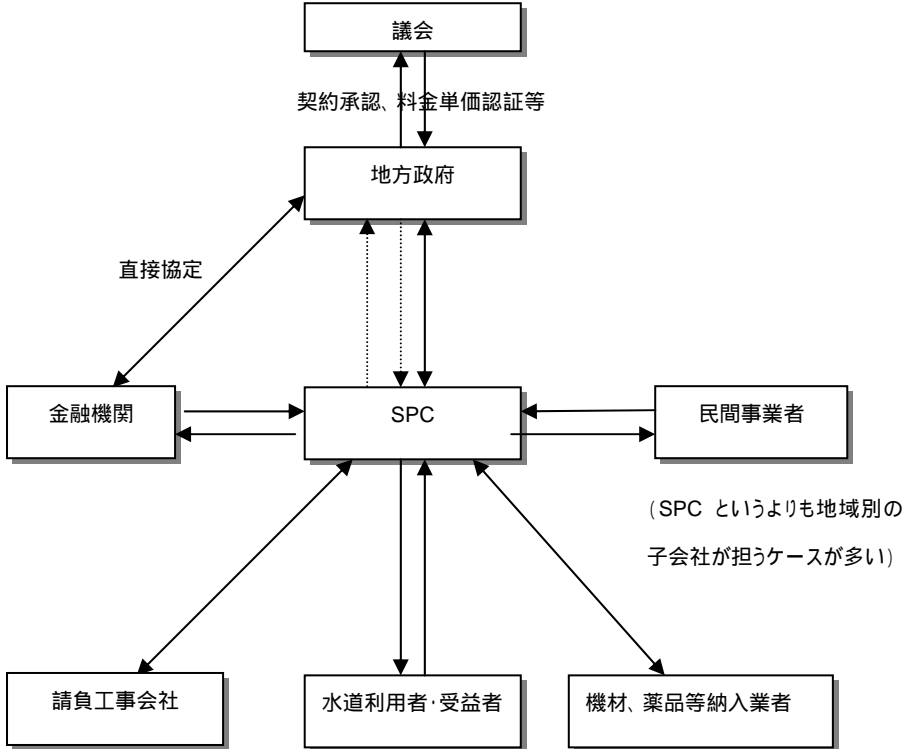
「公共サービスの民間委託」(DSP)や行政長期賃借権(BEA)の実際の仕組み

既存の手法(BEA, BEH, AOT+LOA, DSP)に基づく法務・金融側面の実務慣行は、一種のストラクチャードファイナンスでもあり、英国のPFIと比較しても内容的には遜色は無い

病院施設長期行政賃借権(BEH)の仕組み



DSP の一つである水道事業アフェルマージュ(経営委託)の仕組み



個別分野毎に実務慣行や規範のマニュアル化が進展している。プレーヤーも融資金融機関も国際的な展開をしている主体も多く、かつコンセッション等の契約慣行も豊富にあり、実際の契約・金融慣行は独自の発展を遂げている。

□ フランスにおける PPP:

- 独自の制度を持ち、独自の発展を遂げている。近年法制度が整備され、手法としてのメニューが広がり段階的にその適用が様々な分野で進展しつつある(今後更なる発展を見せる可能性が高い)。

□ 規範の標準化:

- 国(MINEFI, MAINH など)が主導し、急速に進んでいる(官民間における過去におけるコンセッションや、DSP 等の経験の蓄積があるため、実務慣行の進捗度も国による規範の標準化も極めて早い。競争的対話手法も一部過去コンセッション等の手法と類似的側面があり、フランスにとっては必ずしも目新しい手法ではない)。官民協働契約に関する標準契約の準備検討もなされている。

□ 評価のあり方:

- しっかりとした財務評価モデルを公表しているが、総合評価方式、全体を見てバランスよく評価するという手法。サービスの質が向上し、財政負担縮減が実現することが当然の前提でもあるが、概念ツールとして明確に PSC,VFM を定義し、VFM の実現を教条的に考えるということとはしていない(勿論これは財務分析を軽視しているということではない)。

□ 今後の趨勢:

- 制度としての PFI/PPP: 将来的には欧州法において統一的な規範制定の方向へいく可能性がある。

参考 WEB サイト:

経済・大蔵・産業省 PPP サイト: <http://www.ppp.minefi.gouv.fr/>

フランス法令総合検索サイト: <http://www.legifrance.gouv.fr/>

conseil-état データ: <http://www.conseil-etat.fr/ce/home/index.shtml>

憲法院: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/>

MAINH (病院 PPP): <http://www.mainh.sante.gouv.fr/>

AMOTMJ(行刑施設 PPP): <http://www.amotmj.justice.fr/>

(注): conseil-état データ: 裁判権限と行政権限を保持する行政系統の最高裁判所。政府提出法案に対する答申を義務的又は任意に表明する。

憲法院: 審判前の法律について合憲性の審査、投票・選挙等の適法性監視、非常事態時における適法性監視などを担う国の機関。

オルドナンス: 政府が法律の領域に属する事項につき国会の許可を得て行う行為で委任立法の如きもの。国会により承認されるまで行政立法として機能し、承認後は法律としての価値を有する。