

平成 26 年度

諸外国における官民連携事業の実情把握業務

調査報告書 概要版

平成 27 年 3 月

株式会社日本総合研究所

【 目 次 】

第1章	はじめに	1
1	本調査の目的	1
第2章	諸外国における官民連携事業の実施状況の調査	1
1	英国	1
(1)	官民連携事業（PPP）の定義	1
(2)	官民連携事業導入の社会的背景	1
(3)	官民連携事業（PPP）の実施状況（類型、事業数、規模等）	2
2	豪州	2
(1)	官民連携事業（PPP）の定義	2
(2)	官民連携事業導入の社会的背景	3
(3)	官民連携事業（PPP）の実施状況（類型、事業数、規模等）	3
3	米国	4
(1)	官民連携事業（PPP）の定義	4
(2)	官民連携事業導入の社会的背景	4
(3)	官民連携事業（PPP）の実施状況（類型、事業数、規模等）	4
4	韓国	5
(1)	官民連携事業（PPP）の定義	5
(2)	官民連携事業導入の社会的背景	5
(3)	官民連携事業（PPP）の実施状況（類型、事業数、規模等）	6
5	フランス	6
(1)	官民連携事業（PPP）の定義	6
(2)	官民連携事業導入の社会的背景	8
(3)	官民連携事業（PPP）の実施状況（類型、事業数、規模等）	9
第3章	諸外国における官民連携事業を推進する枠組みの調査	10
1	各国の官民連携事業に係る枠組み	10
(1)	英国	10
(2)	豪州	11
(3)	米国	12
(4)	韓国	14
(5)	フランス	15
2	アクションプランの類型に該当する各国の事業について	16
(1)	コンセッションに関する取組	16
(2)	公有地の有効活用に関する取組	24
(3)	その他（アセット・リサイクリング・イニシアティブ（豪州））	29

第4章 諸外国の官民連携事業の現状のまとめ.....	30
第5章 公務員の派遣制度.....	31

第1章 はじめに

1 本調査の目的

平成 25 年 6 月に民間資金等活用事業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」では、推進すべき事業類型として、(1)公共施設等運営権を活用した PFI 事業、(2)収益施設の併設・活用など事業収入等で費用を回収する PFI 事業等、(3)公的不動産の有効活用など民間の提案を活かした PPP 事業、(4)その他の事業類型(業績連動の導入、複数施設の包括的契約等)、が位置づけられたところである。

本調査は、これらの各類型の確実な推進のため、諸外国における官民連携事業 (PPP) を実施する枠組みやその実績について実情を把握することにより、今後のアクションプランの推進に関しての基礎資料とするものである。

※ なお、本概要版において参考・引用した参考文献等は、報告書本体を参照のこと。

第2章 諸外国における官民連携事業の実施状況の調査

1 英国

(1) 官民連携事業 (PPP) の定義

キャメロン連立内閣下での PPP/PFI 政策の概要を示す「Public Private Partnerships - Technical Update 2010」において、PPP 及び PFI は以下のとおり定義されている。「PPP は、インフラ資産やインフラサービス提供のための、契約又はジョイントベンチャーによる官民共同と定義される。PFI はサービスの設計、建設、ファイナンス、運営を対象とした長期の契約上の同意であり、英国において最も頻繁に活用されている PPP の形態である。」

(2) 官民連携事業導入の社会的背景

小さな政府を目標としたサッチャー保守党政権の行政改革の一つの流れとして公共部門への民間活力の導入があり、その後ダートフォード橋の建設等を経て、1992 年に保守党メジャー政権下で正式に PFI が導入された。

1997 年からのブレア労働党政権では、従来の PFI を見直し、官民双方の適切な役割分担のもと真のパートナーシップの確立が図られるようにという趣旨から、より広い概念として新たに PPP (Public Private Partnerships) を打ち出し、その概念の一つ (一類型) として、PFI を位置づけた。

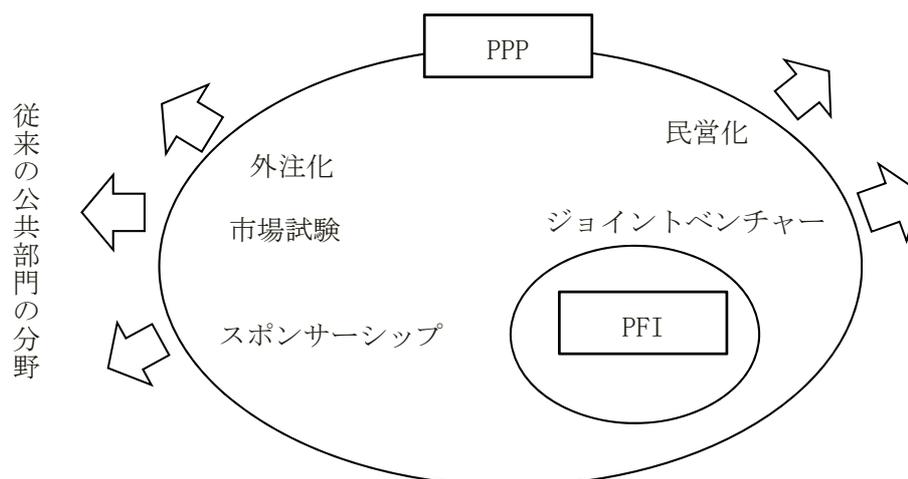
2008 年以降、PFI は金融危機の影響を受けて激減し、近年は PFI に対する批判も高まっている。2010 年からのキャメロン連立政権では、2012 年 12 月に新たな PFI 政策の方針を示す「New approach to Public Private Partnership」を発表、同国の PFI を象徴する新たな呼称として「PF2」という表現が用いられるようになった。

(3) 官民連携事業（PPP）の実施状況（類型、事業数、規模等）

ア 類型

ブレア政権当時の大蔵省タスクフォースによる資料をもとに作成された PPP の概念図を下記に示す。

図表 1 PPP の概念図



(出典) 福島直樹「英国における PFI の現状 資金調達・建設・管理の総合マネジメント」より日本総研作成

英国においては、PPP の領域及び事業内容については、その時の政権によってその定義が変更されてきたものと考えられる。

イ 事業数、規模

英国においては、キャピタル・バリューに基づく、PFI 事業の事業件数及び事業費の積み上げが行われている。財務省の報告書 (Private Finance Initiative projects: 2014 summary data) によれば、現在の PFI 事業数は 728 件 (そのうち 671 件が運営期間)、ファイナンス・クローズ時におけるキャピタル・バリューの総額は、566 億ポンドとなっている。

2 豪州

(1) 官民連携事業（PPP）の定義

2008 年に連邦政府の法定諮問機関インフラストラクチャー・オーストラリア (Infrastructure Australia: IA) が策定し、豪州政府間協議会によって承認された「国家官民連携政策及びガイドライン」において、PPP とは、「民間セクターが、公共セクターのサービスの業務の代理として又はその補助として、インフラ又は関連サービスの提供を行い、公共セクターが民間セクターにその対価を支払う公共セクターと民間セクターの長期契約」と定義されている。なお、豪州の PPP 政策に関する議論においては、PFI

という用語は一般的に使用されない。

(2) 官民連携事業導入の社会的背景

ア PPPの導入・拡大

1983年に労働党から選出されたボブ・ホーク首相の財政改革施策の一つとしてインフラ整備への民間資金の活用が挙げられ、具体的なプロジェクトとして、ニュー・サウス・ウェールズ（NSW）州政府によるシドニーハーバートネルの整備事業などでPPPが活用されたのが始まりである。

2000年、スティーブ・ブラックビクトリア州首相が率いる労働党政権下で、ビクトリア州政府所管機関であるパートナーシップス・ビクトリアがPPPにおける政策の枠組(The Partnerships Victoria policy and guidelines)を導入し、契約期間全体を通じたコスト計算、リスクマネジメント、公共と民間との適切なリスク配分に関して明確化を行った。この内容が2000年以降各州のPPPに関する政策における基礎となり、その後、ケビン・ラッド連邦政府首相が率いる労働党政権下で2008年に設立された連邦政府の法定諮問機関であるインフラストラクチャー・オーストラリア（Infrastructure Australia: IA）が導入した「国家官民連携政策及びガイドライン」（National Public Private Partnership Policy and Guidelines）に、この政策及びガイドラインの主要な内容が取り入れられた。2008年、豪州政府間協議会（Council of Australian Governments: COAG）はインフラストラクチャー・オーストラリアが導入した前掲の「国家官民連携政策及びガイドライン」を承認した。その結果、全ての連邦、州、準州の政府機関が同政策及びガイドラインを適用することとなり、各法域の政策、指針は基本的に共通化されることとなった。

(3) 官民連携事業（PPP）の実施状況（類型、事業数、規模等）

ア 類型

豪州のPPP事業は、下表のとおり「社会インフラ事業」と「経済インフラ事業」に分類されている。

図表 2 豪州のPPP事業の分類

	社会インフラ事業	経済インフラ事業
定義	政府が民間企業に対して、施設のアベイラビリティ（要求されたサービス水準の維持）の対価としてサービスフィーを支払う事業	民間企業はマーケット（需要）リスクをとり、利用者や第三者から収入を得る事業
事業分野	学校、刑務所、病院、裁判所	有料道路、港湾、駐車場
事業モデル例	DBFM	DBFO

（出典）インフラストラクチャー・オーストラリア「国家官民連携政策及びガイドライン」を基に日本総研作成

イ 事業数、規模

2014年10月時点におけるPPP事業の累計契約締結件数は135件、累計事業規模は77,106百万豪ドルである。(ただし、「価格タイプ」すなわち価格の計上方法が統一されておらず、「総コスト」「資本コスト」、「現在価値」、「設計・建設コスト」のほか、表記の種類が未記載の案件も多い(契約締結金額と想定される)ため、本数値はあくまで参考値。)

3 米国

(1) 官民連携事業 (PPP) の定義

連邦レベルでPPPについて規定する法制度や政策、政策レベルで決定される全国統一的なPPPの定義を確認することはできない。各種団体の公表資料より、PPPを定義づける記述を抜粋すると下記のとおりとなる。

図表3 アメリカにおけるPPPの定義(各種団体の公表資料より)

団体名	PPPの定義	PPPの定義における分野の限定
PPP協議会(NCPPP)	それを行うことで官民双方の資源、リスク、報酬が組み合わされ、更なる効率化やより良い資本へのアクセス、環境と職場に関する政府の様々な規制とともにより改善されたコンプライアンスを提供する、契約上の取り決め。	なし
連邦道路管理局(FHWA)	交通事業の実施とファイナンスへのより大きな民間主体の参加を可能にする、公共主体と民間主体の間の契約上の合意。	あり(道路・公共交通分野)
運輸省(USDOT)	従来以上の民間参加を可能にする、官民パートナー間で掲載される契約上の合意。	あり(道路・公共交通分野)

(出典) NCPPP、FHWA、USDOT ホームページより日本総研作成

(2) 官民連携事業導入の社会的背景

連邦政府予算局は1955年の時点で、「民間企業から調達可能なサービスや物品は連邦政府機関では供給しない」という指示を出してしており、この方針は言い換えられ綿々と受け継がれてきたと言われている。また、1980年代のレーガン政権下で「小さい政府」への志向が進み、行政の主要な部分についての外部委託が進んだとされている。

州レベルのPPPについては、米国の州は調達及び契約実務において非常に高い自立性があり、PPPについても各々独自のスタンスを持っている。各州の政策におけるPPPの位置付けに対して指示を出す、州横断的・分野横断的な法制度や連邦組織は確認できない。

(3) 官民連携事業 (PPP) の実施状況 (類型、事業数、規模等)

ア 類型

米国会計検査院は、様々な用語が氾濫しているPPPの業界においてその状況を整理すべくPPPの用語集を1999年に発行した。その中ではB00、BOTorBTO等が解説されている。

また、FHWA の HP においては、一般的な PPP の類型について下記の通り整理している。

図表 4 アメリカにおける PPP の類型（FHWA による定義。道路・公共交通分野に限る）

P3 Options					
Public Responsibility					Private Responsibility
New Build Facilities	<u>Private Contract Fee Services</u>	<u>Design Build</u>	<u>Design Build Operate Maintain</u>	<u>Design Build Finance</u>	<u>Design Build Finance Operate Maintain Concession</u>
Existing Facilities	<u>O & M Concession</u>				<u>Long Term Lease Concession</u>

（出典）FHWA ホームページ「Innovative Program Delivery Public-Private Partnerships」

イ 事業数、規模

アメリカでは、PPP プロジェクトの統計は民間調査団体が実施しており（Public Works Financing、InfraPPP、Infrastructure Journal 等）、会員企業（有料）以外にそのデータは公表されていない。

4 韓国

(1) 官民連携事業（PPP）の定義

ア PPP プロジェクトの定義

PPI 法（インフラ民間投資法）は、施設プロジェクト基本計画に沿って、民間が提案する又は指定譲許者が実施するインフラ施設（経済インフラ及び社会インフラの 16 分野の施設）の建設、拡張、立替等の整備又は運営を「PPP プロジェクト」としている。

イ PPP プロジェクトの実施手法

PPI 法等に基づき、BTO、BTL 等の類型が規定されている。BTO では、利用者が譲許者に支払う料金によって投資費が回収され（施設完成時に、インフラ施設の所有権は中央政府又は地方政府に帰属し、一定期間の間当該施設を管理運営する権利が譲許者に与えられる）、BTL では、施設利用料金として官により支払われる賃貸料によって投資費が回収される。BTL 型の選定に際し、投資費が利用料金収入及び部分的な建設費助成によって回収可能である場合は、BTO 型 PPP として実施しなければならない。

(2) 官民連携事業導入の社会的背景

急速な経済成長後の 1990 年代初期に、交通インフラが不足し、民間部門のインフラ投資を誘導して政府資金の制約を補うため、PPP 法が 1994 年に制定された。その後経済危機でプロジェクトは低迷し、1998 年、最低収入保証 (MRG) 等により活性化するため PPI 法に改正した。2005 年、経済インフラから社会インフラに対象を拡大し、BTO に加え、BTL

手法を導入した。2009年に、MRGは、公共プロジェクトとして実施する場合における政府費用の限度内で政府が投資リスクを分担する条件措置に代替された。

(3) 官民連携事業（PPP）の実施状況（類型、事業数、規模等）

図表 5 主な調達方式における実施状況（2013年12月現在）

		運営中	整備中	準備中	計	分野(BTO・BOT・BOO)					分野(BTL)				
						道路	港湾	鉄道	環境	その他	学校	下水管	単人住宅	鉄道	その他
BTO・BOT・	プロジェクト数	539	78	26	643	83	18	9	74	29	216	93	71	5	45
	(%)	84	12	4	100	39	8	4	35	14	50	22	17	1	10
BOO・BTL	投資費(兆KRW)	62.8	24.8	11	98.5	42	7	13	5	3	9	7	6	6	1
	(%)	895	571	225	100	59	10	19	8	4	33	23	20	19	5

(出典) PIMAC ホームページ中 「PPP Implementation by Procurement Method」に掲載されたデータより日本総研作成

5 フランス

(1) 官民連携事業（PPP）の定義

PPPの公的調査機関 CEF-0-PPP は PPP を次の通り説明している。;

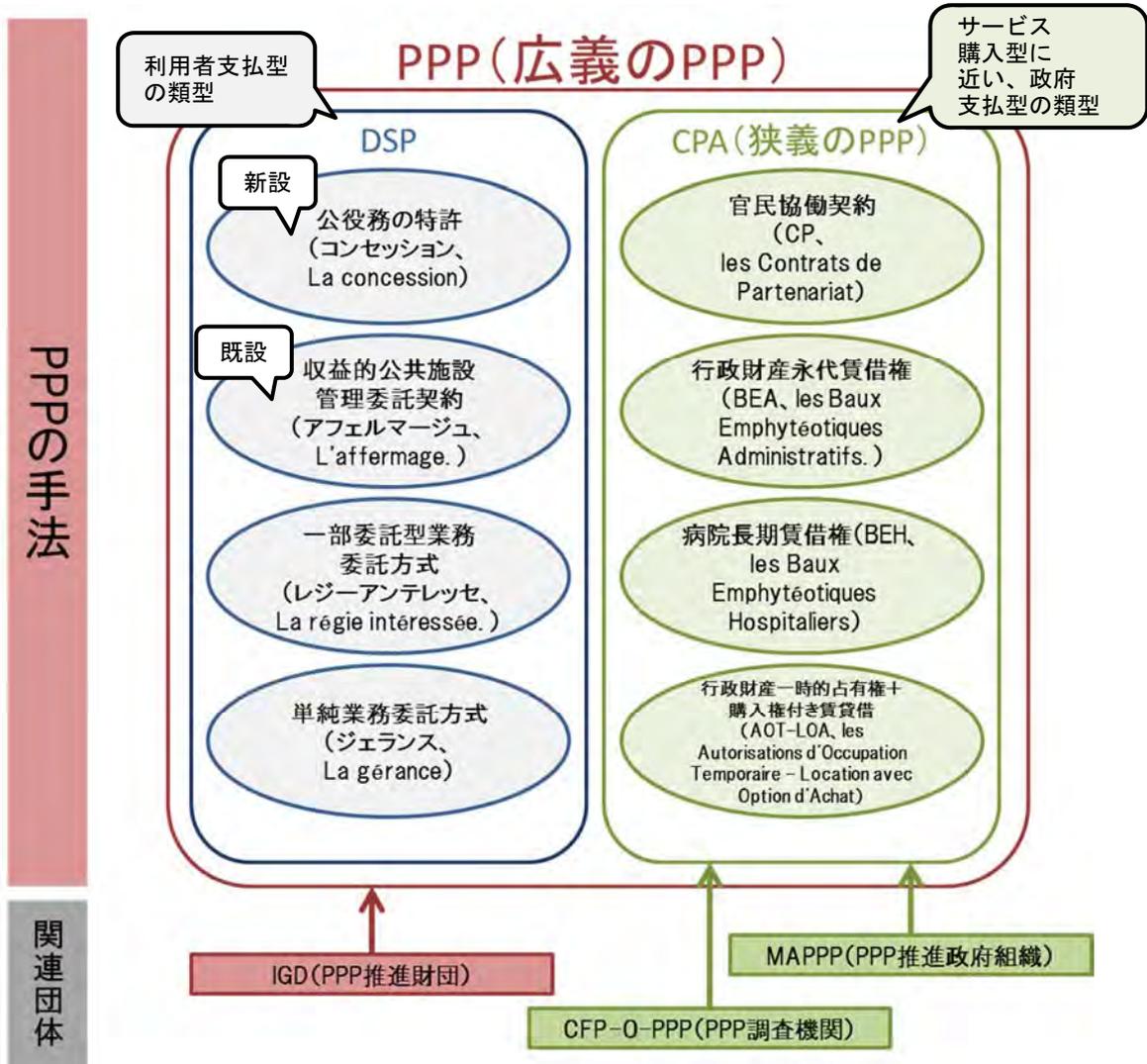
「PPPとは、公共団体と、公共又は民間の契約者との間の長期契約の集合体と特徴づけられる。契約者は、その中で、公共工事から公的サービス委任（DSP）までに亘る、公益に資する総合的な任務（設計・製作・建設・保守・維持・資金調達）を実施する義務を負うこととなる。」

また、PPPの構成として、下記の式を提示している。

$$PPP = CP + BEA + BEH + AOT-LOA + DSP$$

既存の官民連携の形態の定義づけや新たな官民連携の形態の設立が繰り返された結果、複雑で多岐に渡る官民連携の類型がフランス国内では共存する形になっている。

図表 6 現在のフランスにおける PPP イメージ図



(出典) 各種資料より日本総研作成

(2) 官民連携事業導入の社会的背景

フランスにおいて、官民連携の概念は歴史的に新しい概念ではない。民間主導によるインフラ整備は16世紀ごろから行われてきており、フランスで伝統的に存在してきた官民連携の形態は「公役務の委任」(Delegation de service public、DSP) もしくは「公役務の委任による管理」(Gestion deleguee de service public) と呼ばれる。これらは、利用者支払型PPPである点が特徴である。「公役務の委任」に含まれる代表的な手法としては新設の施設(グリーンフィールド)を対象とする「公役務の特許」(コンセッション、La concession)、既設の施設(ブラウンフィールド)を対象とする「収益的公共施設管理委託契約」(アフエルマージュ、L'affermage)があり、境界域にあるものとして「一部委託型業務委託方式」(レジュー・アンテレスセ、La régie intéressée)、 「単純業務委託方式」(ジェランス)がある。

2004年には官民協働契約法が成立し、それによりフランスにおいてもCP(Contrats de Partenariat) と呼ばれる英国的なサービス購入型PFIに相当する利用者支払型ではない事業(government-pay PPP)の実施が可能となった。

(3) 官民連携事業（PPP）の実施状況（類型、事業数、規模等）

ア 類型

フランスにおける PPP の類型は下表のとおりである。

図表 7 フランスにおける PPP の類型

	大分類	小分類	日本語訳
PPP	CPA* (Contrats de Partenariats et Assimilables) (官民協働契約等)	CP (les Contrats de Partenariat)	官民協働契約
		BEA (les Baux Emphytéotiques Administratifs)	行政財産永代賃借権
		BEH (les Baux Emphytéotiques Hospitaliers)	病院長期賃借権
		AOT-LOA (les Autorisations d'Occupation Temporaire - Location avec Option d'Achat)	行政財産一時的占有権 + 購入権付き賃貸借
	DSP (les Délégations de Service Public) (公役務の委任)	La concession.	コンセッション / 公役務の特許
		L'affermage	アフェルマージュ / 収益的公共施設管理委託契約
		La régie intéressée	レジエ・アンテレッセ / 一部収益型業務委託方式
		La gérance	ジェランス / 単純業務委託方式

※英語圏では英語表記の略称 (Contrat de partenariat and equivalents) を用いて、CPE と表記されることがある

(出典) EPEC 「France PPP units and Related Institutional Framework」等より日本総研作成

イ 事業数・規模

DSP の実施事業に関する公式な統計は作成されていないが、IGD は 12,000～15,000 件の DSP 契約が存在すると推測している (2012 年時点)。

CPA の実施件数・規模は導入以降甚だしく増加しており、2005 年は年間実施件数 4 件だったものが 2011 年には 48 件に、2005 年は年間実施規模 1 億ユーロだったものが 2011 年には 166 億ユーロにまで増加している。