

---

# PFI法改正案の概要について

## ご説明資料

2011年5月23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

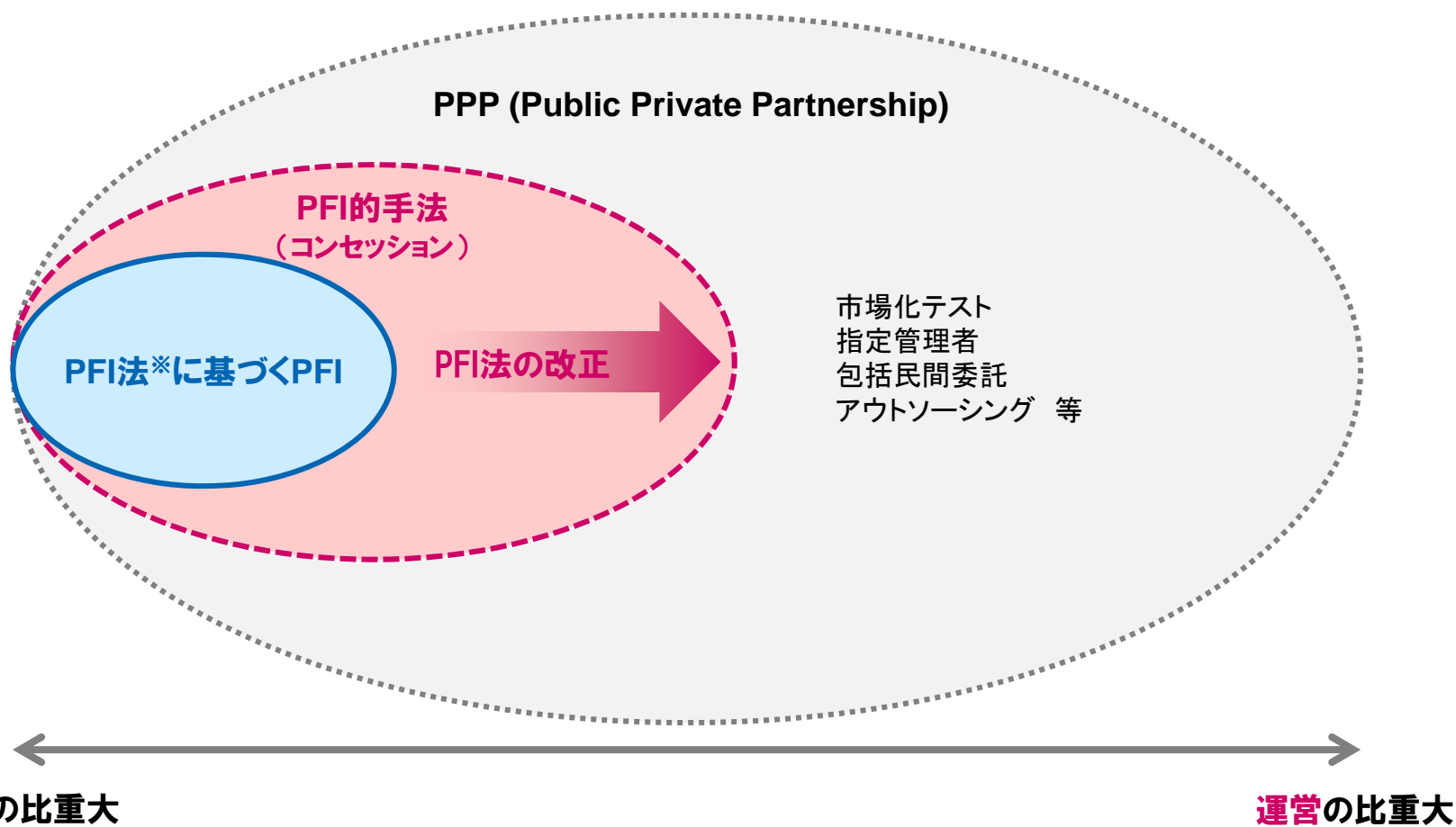
主任研究員 **福田 隆之**

〒100-0005  
東京都千代田区丸の内1-6-5 丸の内北口ビル

## 明確な定義はないものの、そもそも一般的なPPPとPFIの関係は以下の通り

- 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



## PPP/PFIとは？

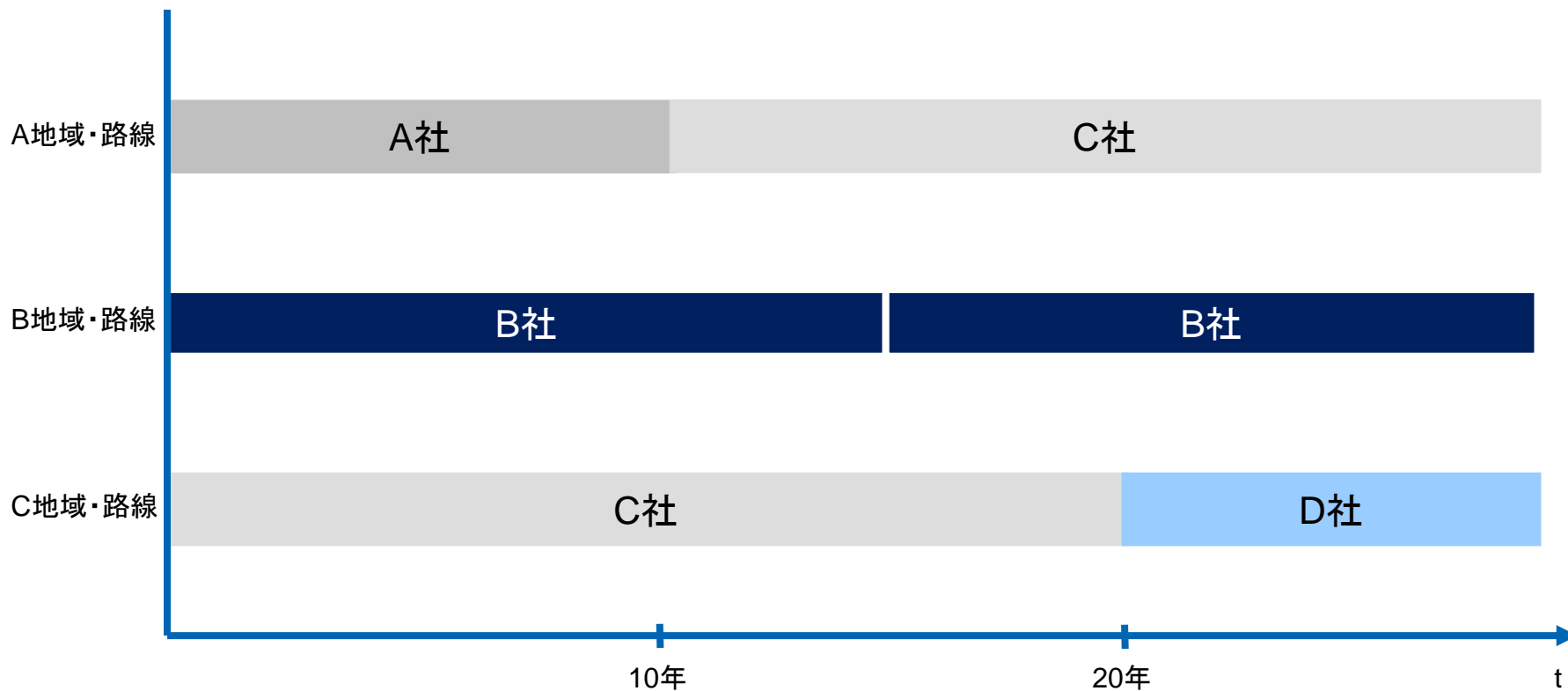
**一言にPPP/PFIや、民営化と言っても細かな論点の解決方法次第で、出来上がりの仕組みには幅があることに留意が必要**

図表 PPPや民営化を検討する際の論点と解決方法の幅

論点	選択肢	いわゆるPPP/PFI	いわゆる民営化
規制手法	①なし、②契約のみ、③法律のみ、④②と③の組み合わせ	④か②	③
事業期間の期限	①なし、②あり	②	①
施設所有	①政府、②民(不動産課税なし)、③民(不動産課税あり)	①か②(か③)	③
土地所有	①政府、②民(不動産課税なし)、③民(不動産課税あり)	①か②(か③)	③
売却手法	①トレードセール、②株式上場	①	①か②
サービスレベル規制	①なし、②あり	①	①か②
政府のステップイン	①なし、②あり	②	①か②
収入形態	①受益者、②政府・自治体、③①と②の組み合わせ	①か③	①
既存職員の身分	①転籍(保証なし)、②転籍(保証あり)、③出向、④移動なし	①か②か③	①か②か③
⋮			

## PFI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

- 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と指摘できるが、この点が大きく違うことに留意が必要である。

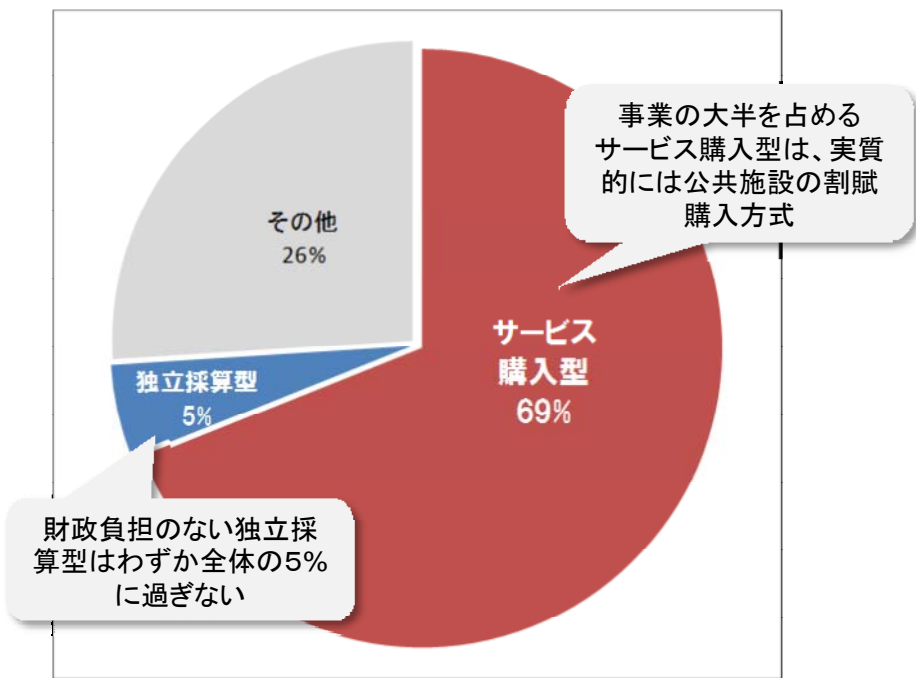


## 日本のPFI制度の課題

# 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

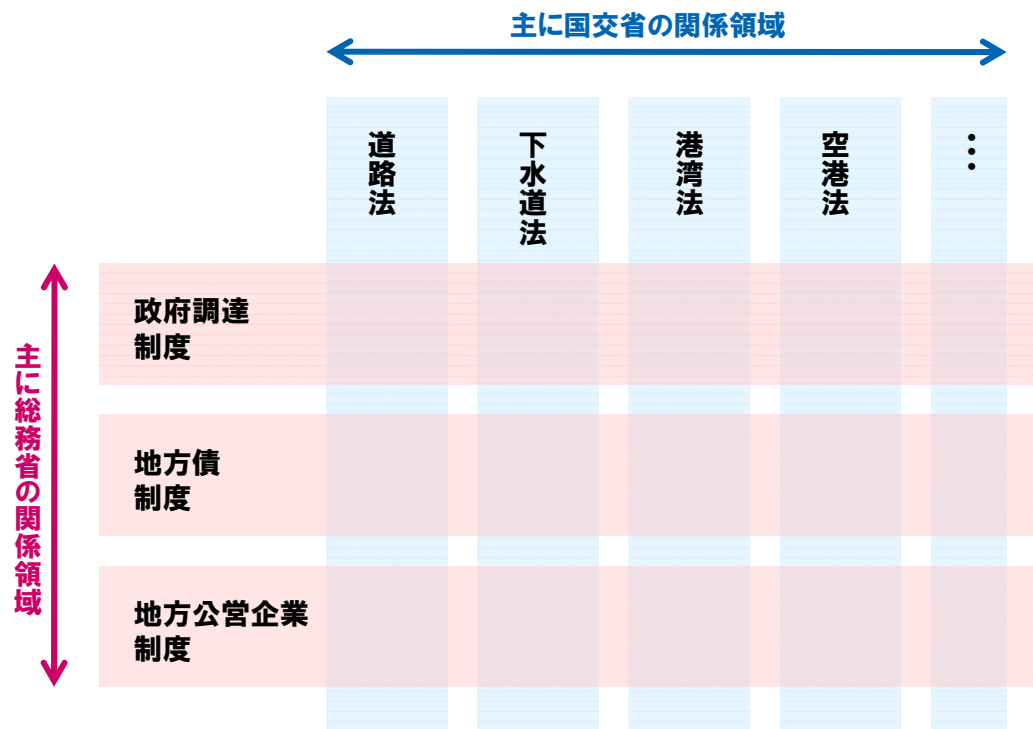
- 1999年以降、400件、5兆円近いPFI事業が実施されてきたが、その内訳をみると7割はサービス購入型であり、政府に頼らない公共事業ではなく、政府の負担を先延ばしにする公共事業というイメージが定着。
  - 適用分野も空港や上下水道等の基幹的インフラは殆ど例がなく、学校校舎や公務員宿舎、その他のハコモノ施設が大半を占める状況。
- このようにPFI制度が伸び悩む大きな原因として、道路法や下水道法などの個別法の制約がある。
  - これらは、民間企業を事業主体として受け入れることを想定していない。

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

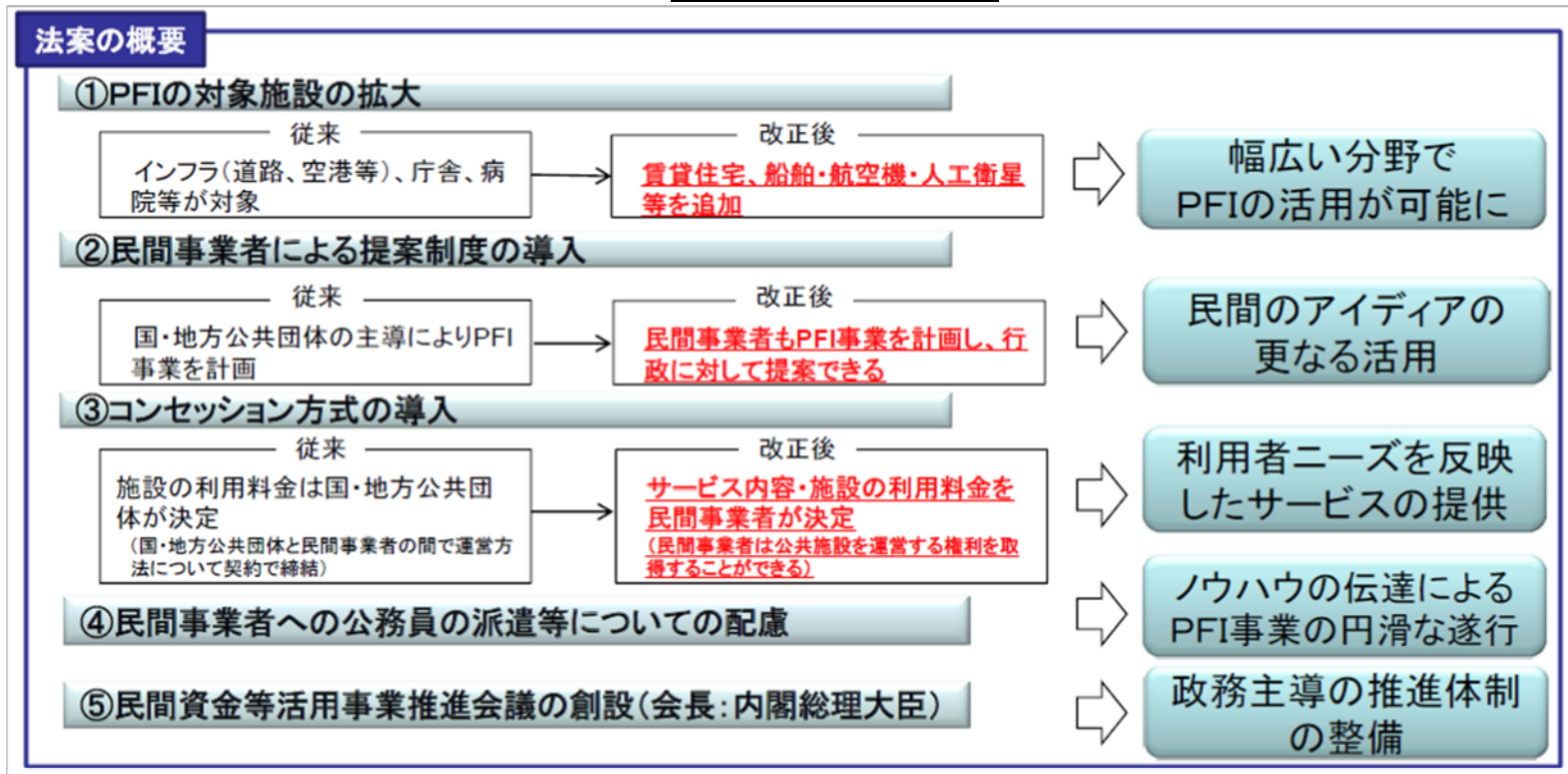
図表 既存PFI制度における縦割り構造と法的な制約



## これまでの実施実績で見えてきた課題を踏まえ、PFI法の改正案が国会に提出される

- 政府は2011年3月11日、民間資金を活用した社会資本整備(PFI)を見直すPFI法改正案を閣議決定。公共施設等の事業運営権を民間に渡し、経営を委託する新方式を導入。運営権を受託した民間側が契約の範囲内で公共サービスの利用料金を決め、徴収できるルールなども盛り込んだ。
- 現在参議院での審議を終え、衆議院で審議中。

図表 PFI法改正案の概要



出所)内閣府 民間資金等活用事業推進室

# 2011年4月に国会に提出されたPFI法改正案のポイントは8つ

## 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6)

## 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

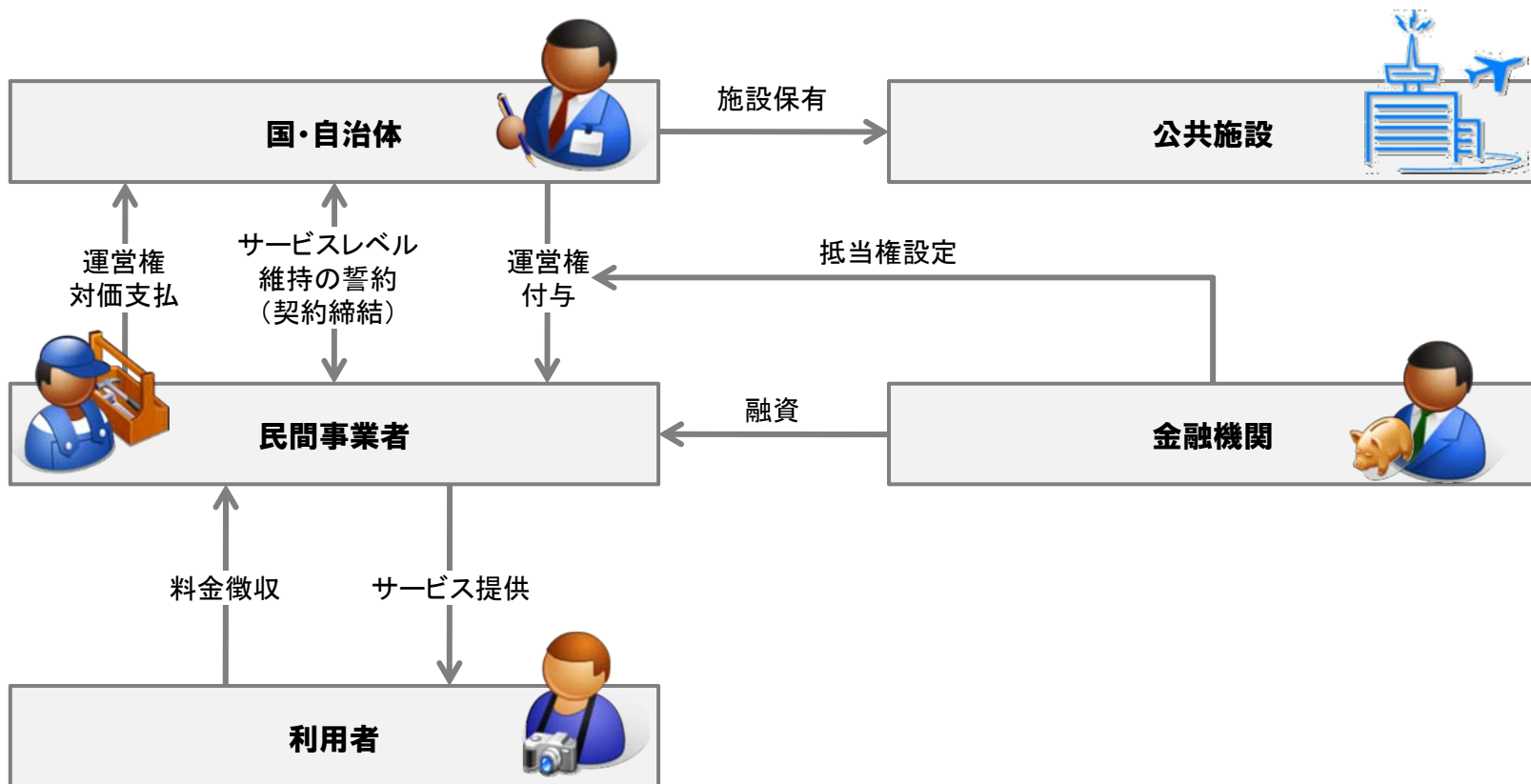
- 政府が法律に基づいて定める基本方針を閣議決定事項とした。(第四条4)
- 基本方針の内容や公共事業関連の施策に関する総合調整を行う民間資金等活用事業推進会議を設置することとなった。(第二十条の二)
- 推進会議の会長に内閣総理大臣を充てると共に、内閣総理大臣が指定する者をもって推進会議が構成されることとなった。(第二十条の三)

## コンセッションとは？

# 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

- 基本的な仕組みは、公共的サービスにおいて民間が資金調達をして裁量により創意工夫を行うことによりよいサービスを行う。これに対して公共は合理的で必要なコントロールをプロジェクトに応じて行うというもの。

図表 コンセッションの仕組み



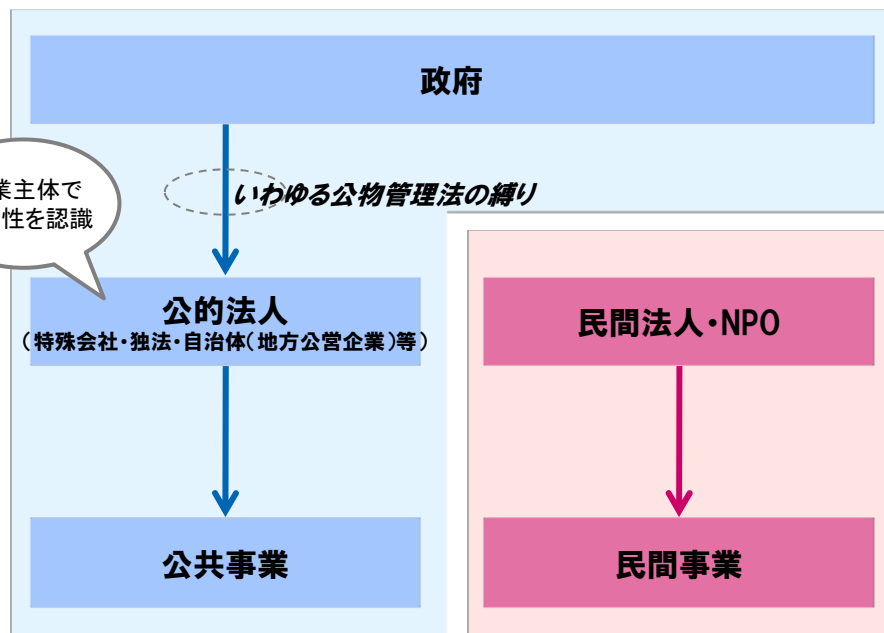


# PFI法の改正により、幅広い領域でPFIを使った事業実施が可能になる

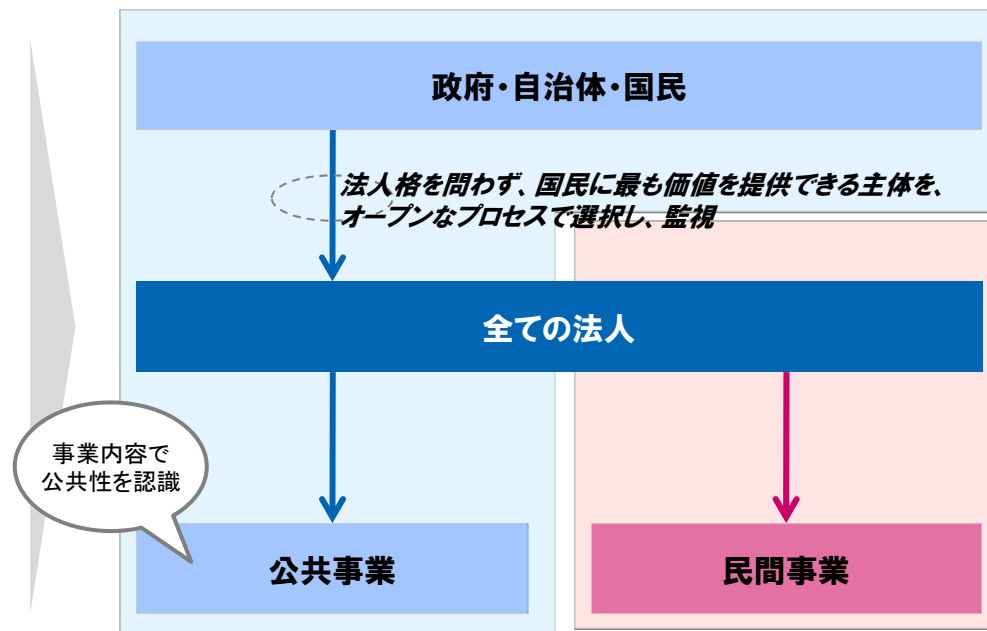
- 法律上、改正PFI法の適用が困難であるという見解が出ているのは道路分野。
- 空港分野については、まず、関西国際空港及び大阪国際空港の経営統合と両空港においてコンセッションを実施する場合の改正PFI法の特例について定めた法律が今通常国会において成立している。
- なお、その他の国管理空港についても本検討会での結論を踏まえて対応というのが国交省のスタンスであると聞いている。

図表 新しい公共としての公物管理制度改革

Before



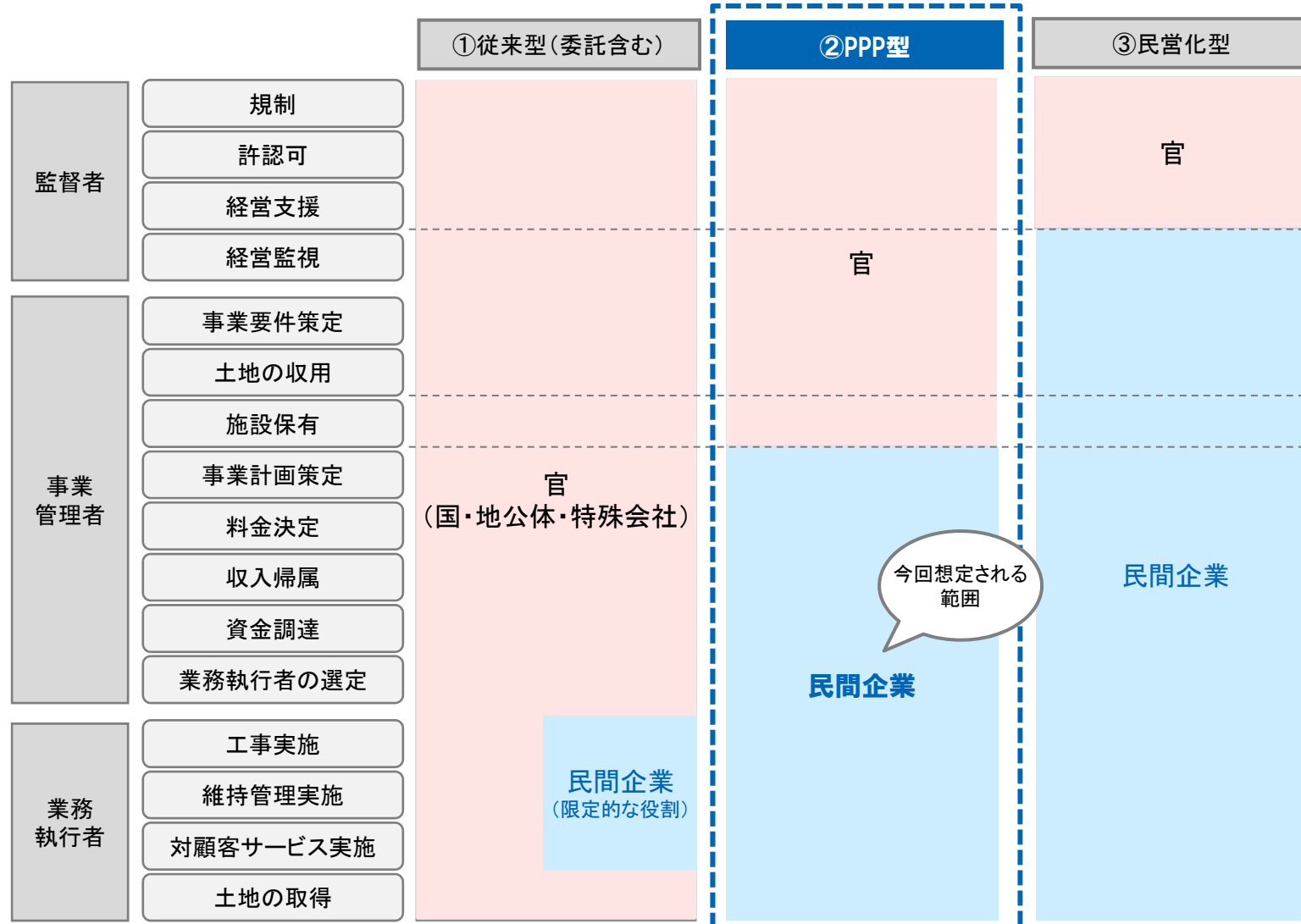
After



## 改正PFI法の特徴的な仕組み②

今後は、民間企業に幅広い裁量が与えられ、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

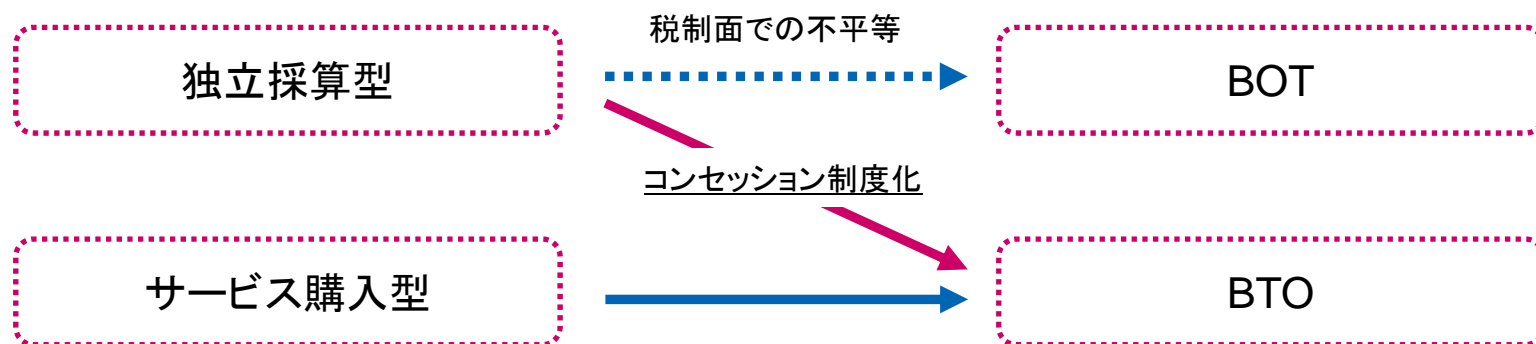
指定管理者の関係は、行政処分であるため、事業実施について協定を結んだとしても、それが通常の契約と同様の取り扱いができるのか疑問がある

指定管理者の協定は主として簡易なものが多いのに対し、コンセッションにおける事業契約では、より官民対等または民間資金の導入という点からより詳細で適切なリスク分担を明示することが想定されている。

#### 改正PFI法の特徴的な仕組み④

## 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う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。



## 改正PFI法の特徴的な仕組み⑤

# 民間企業からの提案や、省庁間の縦割り問題を 政務レベルで解決するための仕掛けも組み込まれている

- 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。)

