

欧州(EU・ドイツ・イタリア・フランス)における PFI/PPPの動向に関する調査

(株)ACK グループ

○千葉俊彦

パシフィックコンサルタンツ

廣實正人

By Toshihiko CHIBA, Masahito HIROZANE

総括編で述べた調査対象地域3ヶ所のうち、ここでは、欧州の主に道路事業におけるPFI/PPPの実態および動向について述べることにする。対象国として、数多くの調査結果が報告され、一般に十分な知見が得られている英国を除き、EUの政策の把握を踏まえ、ドイツ、イタリアおよびフランスの3ヶ国とし、欧州のPFI/PPPの動向ならびに今後の方向を整理する。EUそのものは、PFI/PPP事業に当事者として直接関わるものではないが、ガイドラインの発行など環境整備を行い、EU加盟各国の動きに影響を及ぼす役割を担っている。ドイツは、1990年の東西ドイツ統一により旧東ドイツへの公共投資が必要になったことに加え、国家財政が逼迫し、民間資金活用が注目されるようになった。イタリアでは1998年に法改正を行い、海峡架橋をはじめとする道路分野への民間資金の活用を開始した。フランスでは古くから民間委託が行われており、道路分野では、1955年以来、コンセッション方式により自動車専用道路の整備、運営が行われてきた。

【キーワード】 PFI、PPP、コンセッション方式

1. EUにおけるPFI/PPP政策の動向

(1) 概要

EU各国は1980年代、財政再建の課題に対し小さい政府を指向し、国有企業の民営化を推し進めた。90年代に入ると、所有権の移転にこだわらず、民の活用によりサービスや安全性をいかに向上することができるかが課題となった。

一方、1992年に英国で始まったPFIは、民間の資金やノウハウを活用し、政府が公共サービスを提供するという責任を果たしながら、良質のサービスをより少ない財政負担で実現する手法として注目され、財政再建を目指す欧州各国を始めとして、世界各国に広がっていった。さらに、その後「官から民へ」の流れから、「官と民が協働し役割分担を行う」PPP(官民パートナーシップ)へと進化していった。

このような状況の中、インフラ整備の充実によって各国の競争力を高める必要があるEU本体でも、特にPPPについての関心が高まってきており、EU委員会によるPPPガイドラインの発行、会計や調達ルー

ルの統一等、PPP推進のための環境整備が進められている。EUそのものは、PPP事業に当事者として直接関わるものではないが、その環境整備はEU加盟各国の動きに影響を及ぼす役割を負っている。

(2) PFI/PPPの事業スキーム

PFI/PPPの事業スキームには、道路について次の7タイプに分類される。

- a) BOT/BTO(Build-Operate-Transfer/Build-Transfer-Operate) : 民間事業者が施設の設計、建設、資金調達、運営を行う事業手法。施設の所有権が官民いずれかによってBOT、BTOが区分される。
- b) BOO(Build-Own-Operate) : BOTに原則同じ。
- c) Concession : 民間事業者に特定の期間、施設の資金調達、建設、運営もしくは維持管理にする責任を経営権として認める。
- d) DB(Design-Build) : 民間事業者が設計と施工を一体のものとして責任を負う。
- e) DBOM(Design-Build-Operate=Maintain) : 民間事業

者が施設の設計、建設、運営、維持管理に責任を負う。DB の拡張として、民間事業者はライフサイクル全体の観点から関与する。

- f) DBFO (Design-Build-Finance-Operate) : DBOM に拡張として、民間事業者が資金調達の実任も負う。
- g) Management Contract : 民間事業者が一定期間、マネジメント機能を果たす。

1985 年から 2004 年の間に欧州で実施された道路プロジェクトの事業スキームを分類すると表-1 のようになり、コンセッションと BOT/BTO タイプが約 70% を占めている。

表-1

事業タイプ	事業数	割合	事業費 (単位:10 億)	割合
Concession	69	34%	\$ 61.7	45%
DBFO	45	22%	\$18.3	13%
DBOM	26	13%	\$14.6	11%
BOT/BTO	53	26%	\$31.4	23%
BOO	1	0%	\$0.9	1%
DB	4	2%	\$10.8	8%
Mgt. Contract	3	1%	\$0.9	1%
合計	201	100%	\$138.4	100%

2. ドイツにおける PFI/PPP の動向

(1) 概要

ドイツにおける民営化の歴史は比較的新しい。1990 年の東西ドイツ統一により、旧東ドイツへの公共投資が必要になったことに加えて、国家財政が逼迫したため民間資金が注目されるようになった。いわば、短期的財政制約の回避を目的としていたこともあって、法律や指針といった制度整備の遅れや公的組織の未成熟などがあり、進めながら考えるという側面が伺える。

(2) 背景・経緯

ドイツは、歴史的に見て例えばアウトバーンのようにインフラ整備が公共により進められてきたが、東西ドイツ統一を契機に民営化が進展することになる。旧東ドイツの国営企業や事業が、将来の民営化を視野に入れて特定目的公社に転換され、1 万 5000

を超える特定目的公社は、90 年以降、順次民営化されていった。しかし、これらは既存施設の民営化で、いわば旧体制の整理であり、新しい国家建設に必要なインフラ整備には至らなかった。

東西格差を是正し経済活性化を目指すためには、特に道路等基幹交通施設の整備が急がれたが、財政的な制約から民間資本の活用が避けられず、また、マーストリヒト条約に基づく財政赤字の縮減、EU の市場統合を睨んだ規制緩和の進展や IPO (Initial Public Offering : 新規株式公開) 市場の活発化により、背中を押されての形での民営化が展開されていくことになる。これらの経緯を年次的に整理すると以下のとおりである。

- ・1990 年 東西ドイツの統一を機に、旧東ドイツの国営企業の民営化を促進
- ・1992 年 道路建設および鉄道建設に「民間事前資金調達モデル」を導入
- ・1994 年 「長距離道路建設民間資金調達法」の制定により、「経営モデル」を導入。料金徴収型有料道路の整備が進められた。
- ・2002 年 「大型貨物自動車の連邦アウトバーン対距離制通行料の徴収に関する法律(ABMG)」が制定
- ・2003 年 アウトバーンの特定区間の拡張、維持、管理及び資金調達を民間に委託し、当該区間の通行料金収入による支払と課金対象外の車両の利用分に相当する道路予算からの融資で賄う A モデルが導入され、PPP のパイロット事業として 5 区間について検討が開始された。

(3) 事業モデル

道路の PFI/PPP 事業化モデルは「民間事前資金調達モデル」、「経営モデル」(F モデルおよび A モデル)、「トラック通行料徴収モデル」の 4 モデルに種別される。このうち、トラック通行料徴収モデルを除く、3 種類についての概要は、表-2 に示すとおりである。

表-2

PPP 手法	概要	備考
民間事前	・ 民間事業者が資金	・ 道路事業への適

資金調達 モデル ＝割賦方 式	を調達して施設を 整備 ・施設完成後に公共 に引渡し、公共が 運営、維持管理を 実施 ・公共は 15 年間の 割賦払いで民間事 業者に債務を返済	用 ・1994 年に 12 事 業、1998 年に 15 事業への適用が 決定（ほぼ完了） ・長期債務負担が 中長期的な財政 の重度を低下さ せるため、27 事 業以外には適用 しない方針
F モデル ＝コンセ ッション (BOT) 方式	・事業権を付与され た民間事業者が施 設を整備し、長期 間、運営・維持管 理を実施 ・民間事業者は主に 貨物車から徴収す る料金収入で資本 を回収	・EU 法：時間料金 制と距離料金制 の二重課金を禁 止 ・⇒新設トンネ ル、橋梁、峠道 等に適用が限 定。 ・10 事業に適用 （03 年以降に供 用開始の事業が 出てくる）
A モデル (拡幅モ デル) ＝コンセ ッション (BOT) 方式	・事業権を付与され た民間事業者が施 設を整備し、長期 にわたって運営、 維持管理を実施 ・民間事業者は主に 貨物車から徴収す る料金収入と連邦 からのスタートア ップ補助金で資本 を回収	・2003 年に距離料 金制が導入 ・4 車線から 6 車線 への拡幅事業に 適用 ・12 事業に適用検 討中

3. イタリアにおける PFI/PPP の動向

(1) 概要

イタリアにおける PFI/PPP は、電力・水道等の生活関連インフラにおいて先行的に導入が進められた。しかし、国としての制度を確立し、社会資本整備全般への適用が拡大したのは 1998 年の改正メルローニ (Merloni) 法の成立以降である。他の EU 諸国と比較して PFI/PPP の立ち上がりが遅かったものの、その後の関連法の整備、予算措置、推進支援タスクフォース「UFP (the Unita Tecnica Finanza di Progetto)」の設立により急速に拡大している。

道路分野への PFI/PPP の適用は改正 Merloni 法の成立後にスタートし、直ちにメッシーナ海峡大橋事業など道路 3 事業が国家の「優先プロジェクト」とし

て法的にも位置づけられ現在進められている。

(2) 経緯・背景

イタリアの国家財政は長期にわたり財政赤字状態が続いており、対 GDP 比で見ても、また他の OECD 諸国と比較しても非常に高水準である。ここ 10 年でイタリアの公共サービスは徐々に民間活力の活用へとシフトしてきたが、イタリアの GDP において公共セクターが占める割合は 2003 年で約 25%と高水準の状態が続いている。反面、社会資本整備への投資額は他の EU 諸国と比較しても大きく遅れを取っている。

このような背景から、経済成長を牽引する柱として社会資本整備が重点化されている。厳しい財政状況のもと、社会資本の新規整備のみならず既存の社会資本の保有、管理・運用をも民間へシフトする方向の政策が取られている。

(3) 道路・交通分野への PPP 導入状況

イタリアにおける現在の道路ネットワークは 1960 年代に整備されたものであったが、その後 30 年間に自動車交通が急増し、その間、新設投資がほとんど行われなかったことにより、道路サービス水準レベルが低い状態であった。さらに、EU 道路整備計画への対応が必要になる中、道路整備を進めるためには、PFI/PPP に頼らざるを得ない状況でもあった。

道路・交通分野への PFI/PPP の導入は、新設、既設道路の管理・運営の双方で進められている。1999 年に優先プロジェクトに特定された高速道路、メッシーナ海峡大橋の 3 プロジェクトはでは、現在入札・契約プロセスにあり、事業実施に向けて着実に進んでいる状態である。他方、既設路線の管理・運営契約については、補修、維持管理、運営を含めた包括的な運営事業契約が展開されつつある。

4. フランスにおける PFI/PPP の動向

(1) 概要

フランスは、EU 統合により 1994 年以降、規制緩和を進められてきたが、伝統的に「中央集権」であり、政権交代により国有化と民営化が繰り返されてきた。また、イギリス等と比較して民営化されている対象事業の範囲は狭く手法も民間委託が主となっている。

欧州の大半の国で既に民営化を実施されている電

気、ガス、鉄道等の分野について、フランスでは依然として国有である。こういった所有移転型の民営化について進捗が遅いが、早くからコンセッション方式で公共サービスを民間事業者に運営権を与え、幅広い範囲を長期委託する形式が採用されてきた。

(2) 事業方式

フランスでは、古くから公共サービスの民間委託が進んでおり、公共調達契約 (Marchés publics) 及び公共サービスの民間委託 (Délégation de service public) の 2 種類のスキームにより公共サービスの提供が行われてきた。

公共サービスの民間委託に含まれる伝統的なスキームとしては、アフェルマージュ方式およびコンセッション方式が活用されている。しかし、これらのスキームは、法的枠組が非常に厳格であるため、対象事業の範囲が限定され、柔軟な適応が困難であったことから、近年、官民パートナーシップのより柔軟な適用を可能とする新たな PPP スキームとして、協働契約 (Contrat de partenariat) を導入した。

協働契約は、設計、施工、改修、ファイナンス、関連するサービスのマネジメント、もしくはこれらの組み合わせによる包括的な契約を可能にするものであり、DBFO 方式でコントラクターが公共の契約者から契約期間中に支払いを受けることが可能である。

(3) 道路事業への PFI/PPP の適用

フランスの自動車専用道路については、1955 年の法律により、州に自動車道建設運営のコンセッション

事業者を指名する権限を付与したのが始まりである。

2005 年の状況は、供用延長 8,233km である。この 7 年間の約 1,300km にも及ぶ供用キロ数の伸びの大部分は、既存運営会社の営業キロ数の伸びによるもので、特に最大規模を誇る ASF は約 2,500km を分担し 1,000km 以上伸びている。一方、運営会社数は 1998 年の 8 社から 13 社に増えたが供用延長の増加は約 220km であり、このうち 3 社はいずれも数 km のコンセッション事業であり、近年、事業の進め方が多様化している。

5. おわりに

欧州各国の PFI/PPP への取組みは日進月歩であり、ときには情報が陳腐化することもあり、必ずしも、現時点で適切な情報でない可能性がある。

しかし、いずれの国においても PFI/PPP への取組みが行われており、特に道路事業への積極的な適用は、単なる民間資金の導入といった目的だけではなくリスク分担を含めて民間活力の導入が、事業の推進に寄与することを示している。

わが国特有の災害や安全の問題が課題として指摘されるところであるが、各国の取組みを踏まえつつ、わが国土木インフラへの PFI/PPP の適用に向けての議論を深めていくことが必要である。

【参考文献】

- 1) 土木学会建設マネジメント委員会 PFI 研究小委員会：インフラ PFI/PPP 事業国際動向調査、2006

Study on Trend of PFI/PPP in European Countries

By Toshihiko CHIBA, Masahito HIROZANE

Current status and trend on PFI/PPP in the road sector will be described in this section. Excluding the UK, situation and future direction of the three countries, Germany, Italy and France, will be analyzed. Policy framework on PFI/PPP of the EU will be also surveyed in this section. In Germany, utilization of private finance was focused due to huge demand on public investment in Former East Germany and tight fiscal condition in 1990s. In Italy, the government amended laws in 1998, and started use of private fund to the road sector such as the channel bridge project. In France, the government sector has a long experience of private consignment, and has been constructing and operating motor highways under concession agreements.