建設経済の最新情報ファイル

RICE monthly

RESEARCH INSTITUTE OF
CONSTRUCTION AND ECONOMY

研究所だより

No. 367

2019 9

CONTENTS

視点・論点『一人当たりの生産性』 …… 1

Ⅰ. 新・担い手三法の解説 …… 2

Ⅱ. 欧州における PPP の動向 …… 10

一般財団法人 建設経済研究所
〒105－0003 東京都港区西新橋3-25-33NP御成門ビル8F
Tel:03-3433-5011 Fax:03-3433-5239
URL:http://www.rice.or.jp/

一人当たりの生産性

研究理事　長嶺　行信

近年、官民挙げて生産性の向上に取り組んでいるので、生産性に関連する記事を様々なメディアでよく目にするようになったと感じている。その背景は、今後も続く人口減少社会において、日本の稼ぐ力をいかに効率的に高めることができるかという課題であり、そのための調査や取組が紹介されているものと思われる。

日本の世界におけるランキング[1]を概観すると、GDP、製造業生産額、研究開発費では第3位、輸出額では第4位などとされ、これらのデータから日本が世界の主要国であるのは間違いない。しかし、労働生産性の国際比較の結果[2]をみると、①「日本の時間当たり労働生産性は47.5ドルで、OECD加盟国36か国のうち20位」、②「日本の一人当たりの労働生産性は84,027ドルで、OECD加盟国36か国のうち第20位」、③「日本の製造業の労働生産性（一人当たり）は99,215ドルで、OECD加盟国36か国のうち第15位」となっている。特に、日本の製造業の労働生産性（一人当たり）の順位は、1995年と2000年に第1位であったが、2005年には第8位、2010年には第11位、2016年には第15位と、為替レートの影響を含んでいるが、低下傾向にある。

このように、日本の一人当たりの労働生産性は、日本全体の順位よりも低い位置付けとなっている。「GDP＝人口×生産性」が原則であるので、人口減少下でもいかに生産性を向上できるかはやはり重要な視点であると思われる。

この点に関して、元外資系コンサルタント会社のアナリストであったデービット・アトキンソン氏が自らの著書[1]で言及しており、①一人当たりGDPの目標を設定して取り組むこと、②国の中心部の生産性が高まれば全体も高くなる傾向があることから、エンジンである首都東京の生産性をさらに向上させること、もちろん、地方の生産性の向上も合わせて行うこと、③経営者に生産性を高める改革と投資を促進することなどを提案している。加えて、著者は日本の潜在能力は非常に高いので伸びしろは大きく、課題に見合った対処により一人当たりの生産性を高めることは可能であるとしている。例えば、アメリカと比べると日本の女性の生産性が特に低いので、その向上により相当の改善が見込めることなどが示されている。

また、生産性の向上に関連して、国土交通白書[3]では、①労働力人口の減少を見据えた女性や高齢者等の活躍が課題、②生産性の向上のためのIoT等の活用が重要、③アジア諸国における経済成長の取り込みが必要であり、国民の生活様式も踏まえつつ、働き方、楽しみ方、住まい方、動き方の観点からも取組を展開することとしている。

上述の提案や取組はそれぞれ重要であるものの、懸念点の一つとしては、今後の人口減少や高齢化率が全国均一ではなく、地域によって偏ると予想されており、それに伴う労働力人口も偏在することになるため、地域別にどう生産性と労働力を維持・確保できるかが課題であると思われる。今後の人口ボーナスがない中で長期的な展望を持ちつつ、地域別のきめ細やかな課題への対処も必要になっていくものと推察される。

これまでもSOCIETY5.0の実現に向けた取組や生産性革命プロジェクト等が進められてきており、また、建設業の生産性が向上しつつある。このような中で、働き方を含めて、現在把握している弱みをどう強みに変えていけるのかが将来への分岐点になるのではないだろうか。

[1] デービッド・アトキンソン「新・所得倍増論」
[2] 公益財団法人 日本生産性本部「労働生産性の国際比較 2018」
[3] 平成29年度国土交通白書

本年6月に成立、公布された「新・担い手三法」について、国土交通省　大臣官房技術調査課　土地・建設産業局建設業課よりご寄稿いただきました。

Ⅰ．新・担い手三法の解説

国土交通省　大臣官房技術調査課
土地・建設産業局建設業課

1.　はじめに

建設産業は、インフラの整備や防災・減災対策などを着実に実施するうえで、極めて大きな役割を担っており、国民の安全・安心の確保を担う「地域の守り手」として、新しい「令和」の時代においても、その使命を果たしていくためには、働き方改革を進めながら、将来の担い手の確保を図るという喫緊の課題に対応していく必要がある。

建設産業が将来にわたって持続的に活躍していけるよう、「働き方改革」や「生産性向上」の実現を図るため、先の国会（第198回（常会））に政府より「建設業法及び公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律の一部を改正する法律案」を提出し、また、議員立法で「公共工事の品質確保の促進に関する法律の一部を改正する法律案」が提出され、これらの「新・担い手三法」はそれぞれ令和元年6月5日、同月7日に成立し、同月12日、14日に公布された。これらは、建設業の将来の担い手を確保し、建設業の持続性を確保するため、建設業の働き方改革の促進、建設現場の生産性向上及び災害時の緊急対応強化などの持続可能な事業環境の確保などの観点から改正を行ったものである。本稿ではこの新・担い手三法の概要について3つの観点別に解説する。

図表　新・担い手三法（品確法と建設業法・入契法の一体的改正）について

2. 改正法の内容

2-1 建設業の働き方改革の促進

(1)公共工事等の発注者等の責務（品確法第7条関係）

その工期によっては建設工事の適正な施工が通常見込まれない請負契約の締結や年度末における公共工事の過度の集中等を原因とする公共工事の現場における長時間労働の是正を図るため、公共工事等の発注者の責務として以下が新たに規定された。

・地域における公共工事等の実施の時期の平準化を図るため、繰越明許費又は国庫債務負担行為等の活用による翌年度にわたる工期等の設定や他の発注者との連携による公共工事等の中長期的な発注の見通しの作成・公表などの措置を講ずること
・公共工事等に従事する者の労働時間その他の労働条件が適正に確保されるよう、公共工事等に従事する者の休日、工事等の実施に必要な準備期間、天候その他やむを得ない事由により工事等の実施が困難であると見込まれる日数等を考慮し、適正な工期等を設定すること
・設計図書の変更に伴う工期等の変更により、工期等が翌年度にわたることとなったときは、繰越明許費の活用等の必要な措置を講じること

(2)公共工事等の受注者等の責務（品確法第8条関係）

長時間労働の是正や建設業就業者等の処遇改善を図るためには、公共工事の発注者のみならず、公共工事の受注者や全ての下請業者が果たす役割が大きいことを踏まえ、公共工事等を実施する者の責務として、下請契約を締結するときは、下請業者の技術者や技能労働者の賃金などの労働条件、保険料等を的確に反映した適正な額の請負代金の額など適切な下請契約を締結しなければならないことが新たに規定された。

(3)工期に関する基準の作成等（建設業法第34条関係）

受発注者双方による適正な工期設定の取組を促進するためには、まず、受発注者に対して中立な立場から工期についての考え方を明確にすることが重要である。そのため、建設工事の受発注者及び有識者で構成され、中立性の高い中央建設業審議会が、建設工事の工期に関する基準を作成し、その実施を勧告できることとした。

(4)著しく短い工期の禁止（建設業法第19条の5及び第19条の6関係）

長時間労働の是正のためには、技能労働者に長時間労働を強いることを前提とするような工期設定でなく、雨天日など様々な事項を考慮した上で適正に建設工事の工期を設定することが重要である。このため、以下の事項を新たに規定した。

①建設工事の注文者は、通常必要と認められる期間に比して著しく短い期間を工期とする請負契約を締結してはならない。
②実効性の確保の観点から、国土交通大臣等は、著しく短い期間を工期とする請負契約の締結

禁止に違反した建設工事の発注者に対し、必要な勧告をすることができることとし、勧告に従わなかったときは、その旨を公表できる。なお、その勧告・公表を行うため、当該発注者に対して、報告又は資料の提出を求めることができる。

(5)建設工事の工期の見積り（建設業法第20条関係）

⑷において注文者に対し、著しく短い期間を工期とする請負契約を締結することを禁止した。その際、建設業者からどの程度の工期が必要であるか見積もりが示されることは、注文者としても適切な工期で契約するために重要な要素である。このため、建設業者は請負契約を締結するに際して、工事の工程ごとの作業及びその準備に必要な日数を明らかにして、建設工事の見積りを行うよう努めなければならないこととした。

(6)入札契約適正化指針の記載事項の追加（入契法第17条関係）

建設業は、年度における繁忙期と閑散期の工事量の差が大きいため、繁忙期においては長時間労働が発生する一方、閑散期においては仕事が少なくなり、収入が不安定となるといった問題がある。そのため、適正な工期の設定や繁忙期と閑散期の工事量の差を小さくする平準化の取組が不可欠であることから､公共工事の入札及び契約の適正化に係る指針の記載事項として、公共工事の施工に必要な工期の確保及び地域における公共工事の施工の時期の平準化を図るための方策に関する事項を追加した。

(7)受注者の違反行為に関する事実の通知（入契法第11条関係）

著しく短い工期の禁止について、国土交通大臣等の許可行政庁が違反を把握する機会を確保する観点から、各省各庁の長等は、公共工事の受注者である建設業者が著しく短い期間を工期とする下請契約を締結していると疑うに足りる事実があるときは、当該建設業者の許可行政庁に対し、その事実を通知しなければならないこととした。

(8)請負契約における書面の記載事項の追加（建設業法第19条関係）

受発注者双方の共通ルールとしてその遵守を促し、働き方改革を促進するため、建設工事の請負契約の締結に際して書面に記載する事項に「工事を施工しない日又は時間帯の定めをするときは、その内容」を追加することとした。

(9)工期等に影響を及ぼす事象に関する情報提供（建設業法第20条の2関係）

建設工事の手戻りを防止し、適正な工期による施工を推進するため、建設工事の注文者は、契約を締結するまでに、建設業者に対して、工期又は請負代金の額に影響を及ぼす事象の発生のおそれがあると認めるときは、その情報を提供しなければならないこととした。

(10)下請代金の支払方法（建設業法第24条の3関係）

建設業従事者の働き方改革や処遇改善を図る上で、下請建設業者が雇用している労働者に賃

金を円滑に支払うことのできる環境を整備することは重要である。このため、元請負人は、下請代金の労務費相当分は、現金で支払うよう適切な配慮をしなければならないこととした。

2-2 建設現場の生産性の向上

(1)公共工事の品質確保に関する基本理念及び受発注者等の責務（品確法第3条、第7条及び第8条関係）

公共工事の持続可能性を確保するためには、働き方改革の促進と併せて、生産性の向上が不可欠である。そのため、公共工事等の受発注者は情報通信技術を活用し、公共工事等の実施の効率化に努め、調査等、施工及び維持管理の各段階において生産性の向上を図ることとされた。

(2)建設工事従事者の知識及び技術又は技能の向上（建設業法第25条の27関係）

職長、登録基幹技能者をはじめとした高度なマネジメント能力を有する熟練技能者など、建設工事に従事する者一人一人がより高いレベルにステップアップしていく意識を醸成することを通じて、生産性の向上や資格、経験に見合った処遇の実現を図るため、建設工事に従事する者は、建設工事を適正に実施するために必要な知識及び技術又は技能の向上に努めなければならないこととした。

(3)監理技術者の専任義務の緩和（建設業法第26条関係）

情報通信技術の発展や建設生産現場での活用の状況などを踏まえ、工事現場に監理技術者を専任で置くべき建設工事について、当該監理技術者の職務を補佐する者として、当該建設工事に関し監理技術者に準ずる者として政令で定める者を専任で置く場合には、当該監理技術者の専任を要しないこととした。監理技術者に準ずる者として政令で定める者としては、今回創設する１級技士補等を想定している(→(2-2(5))技術検定制度の見直し参照)。

(4)主任技術者の配置義務の合理化（建設業法第26条の3関係）

今後、技術者不足が懸念される中、技術者配置の合理化を図るため、特定の専門工事につき、一定の要件を満たす場合、元請負人が工事現場に専任で置く主任技術者が、下請負人が置くべき主任技術者の職務を併せて行うことができることとし、この場合において、当該下請負人は、主任技術者の配置を要しないこととした。なお、この場合において、あらかじめ注文者の承諾を得た上で、元請負人と下請負人が合意する必要があることとし、また、元請負人は1年以上の指導監督的な実務経験を有する主任技術者を専任で配置しなければならないこととした。さらに、当該下請負人は、その下請負に係る建設工事を他人に請け負わせてはならないこととした。

(5)技術検定制度の見直し（建設業法第27条関係）

将来的な技術者不足が懸念される中、若手技術者の技術力育成を図るとともに、監理技術者

等となる一歩手前にいる技術者の活用を図ることも必要である。そのため、技術検定を第一次検定及び第二次検定に再編した上で、それぞれの検定の合格者は政令で定める称号を称することができることとした。政令で定める称号については、第一次検定の合格者は級及び種目の名称を冠する技士補、第二次検定の合格者は級及び種目の名称を冠する技士とすることを想定している。

(6)建設資材製造業者等に対する勧告及び命令等（建設業法第41条の2関係）

建設生産物の高度化・多様化や、工事作業の効率化、工期短縮の観点から、建設現場において工場製品が活用されるようになってきており、工場製品の品質が現場の適正施工を左右するようになっている。一方で、建設企業以外の工場で加工・組立・製造される工場製品については、建設業法の規定が適用されず、これまでは、工場製品に起因して建設生産物に問題が生じた場合に、当該工場製品の製造企業に対して指導監督ができなかった。今後、建設企業が良質な工場製品を安心して活用・利用することを拡大し、エンドユーザーに対して良質な建設サービスを提供できるようにするため、工場製品に問題が生じた場合について以下の規定を整備した。

①国土交通大臣等は、建設業者等に指示をする場合において、当該指示に係る違反行為が建設資材に起因するものであると認められ、かつ、当該建設業者等に対する指示のみによっては当該違反行為の再発を防止することが困難であると認めるときは、これを引き渡した建設資材製造業者等に対して再発防止を図るため適当な措置をとるべきことを勧告できることとした。

②国土交通大臣等は、勧告を受けた建設資材製造業者等が当該勧告に従わないときは、その旨を公表し、又は正当な理由がなくて当該勧告に係る措置をとらない場合において、建設工事の適正な施工の確保が著しく阻害されるおそれがあると認めるときは、当該建設資材製造業者等に対して、相当の期限を定めて、その勧告に係る措置をとるべきことを命ずることができる。

③①及び②の実効性を確保するため、国土交通大臣等は建設資材製造業者等に対して、報告徴収及び立入検査できる。

2-3 持続可能な事業環境の確保等

(1)建設業の許可の基準の見直し（建設業法第7条関係）

建設業の許可の基準のうち許可を受けようとする建設業に関し5年の経営業務の管理責任者としての経験を有する者等を役員等として配置することとしている要件について、事業の継続性の観点から見直しを行った。これまでは、個人の経験により担保していた経営の適正性を、建設業者の体制により担保することとし、建設業に係る経営業務の管理を適正に行うに足りる能力を有するものとして国土交通省令で定める基準に適合する者であることと改めた。国土交通省令で定める基準としては、現行の基準を満たしている場合に加え、建設業の役員のみなら

ず相応の管理職の経験等を考慮したものを規定することなどを検討している。また、建設業者として加入すべき社会保険に加入していることについても規定する予定である。

(2)承継規定の整備（建設業法第17条の2・第17条の3関係）

これまで建設業の譲渡や建設業者の合併・分割があった場合には、事業を承継した者が新たに建設業の許可を受ける必要があった。今回、事業承継の円滑化を進める観点から、建設業の全部を譲渡、合併、分割する場合において、事前に国土交通大臣等の認可を受けることで、事業の承継の日にこの法律の規定による建設業者としての地位を承継することとした。また、建設業者が死亡した場合においても、死亡後30日以内に申請し、認可を受けることで、相続人は被相続人の建設業者としての地位を承継することとした。

(3)不利益な取扱いの禁止（建設業法第24条の5関係）

下請負人が元請負人から不当に低い請負代金で契約を締結させられたなどの場合に、元請負人からの報復措置を恐れてその違反行為を許可行政庁に報告することをためらうことが懸念される。下請負人からの適切な情報提供を担保し、建設業の適正取引を推進するため、元請負人は、その違反行為について下請負人が国土交通大臣等に通報したことを理由として、不利益な取扱いをしてはならないこととした。

(4)災害時の緊急対応強化（品確法第3条、第7条及び建設業法第27条の40関係）

災害時において建設業者と地方公共団体等との円滑な連携を図る上で、事前の災害協定の締結、協定に基づく調整など建設業者団体は大きな役割を果たしている。このため、建設業者団体の役割を明確化する観点から、建設業者団体は、災害が発生した場合において復旧工事の円滑かつ迅速な実施が図られるよう必要な措置を講ずるよう努めなければならないこととした。また、全国的に災害が頻発する中、災害からの迅速かつ円滑な復旧・復興のため、災害時の緊急対応の充実強化が急務とされていることを踏まえ、公共工事等の発注者の責務として、緊急性に応じた随意契約･指名競争入札等の適切な選択、建設業者や団体等との災害協定の締結、発注者間の連携、労災補償に必要な費用の予定価格への反映や、見積り徴収の活用を行うこととされた。

(5)標識の掲示義務の緩和（建設業法第40条関係）

これまで下請業者も含め工事現場で施工する全ての建設業者に許可証の掲示が義務づけられていたところ、負担軽減の観点から、発注者から直接請け負った工事のみを対象とすることとした。なお、引き続き適切な情報提供を行うため、施工体系図の記載事項等について省令の改正を行う予定である。

(6)調査･設計の品質確保（品確法第3条、第7条及び第8条関係等）

公共工事の品質確保を図る上では、工事の施工のみならず工事に関する調査等（測量、地質

調査その他の調査（点検及び診断を含む。）及び設計）も、建設段階及び維持管理段階を通じた総合的なコストの縮減と品質向上に寄与するなど重要な役割を果たしている。そのため、「公共工事に関する調査等」が新たに広く品確法の対象として位置づけられ、基本理念及び受発注者の責務等の各規定の対象として追加された。

(7)発注関係事務に関し援助を適切に行う能力を有する者の活用

公共工事の品質確保にあたっては、各発注者における発注関係事務を適切に実施するための環境整備が重要であるところ、技術者の不足等の理由により、適正な工期設定等の発注関係事務を発注者自らが適切に行うことが困難な場合が想定される。そのため、国及び都道府県は、発注関係事務に関し助言その他の援助を適切に行う能力を有する者（CMR（コンストラクション・マネージャー）等）の活用等の促進に努めることとされた。

(8)公共工事の目的物の適切な維持管理

近年頻発する自然災害や、社会資本の老朽化に的確に対応し、国民の安全・安心を確保するとともに、公共工事の目的物の中長期的な維持管理・更新等を含めたトータルコストの縮減や予算の平準化を図る観点から、公共工事の目的物に対する点検、診断、維持、修繕等の維持管理が重要性を増してきている。これを踏まえ、国、特殊法人等及び地方公共団体は、公共工事の目的物の品質が将来にわたり確保されるよう、維持管理の担い手の中長期的な育成及び確保に配慮しつつ、当該目的物について、適切に点検、診断、維持、修繕等を実施するよう努めなければならないこととされた。

3. 国会での審議

品確法の一部改正法案は、令和元年5月24日に衆議院国土交通委員長提案により提出、衆議院国土交通委員会において提案理由説明・審議が行われ、同日に附帯決議と併せて全会一致で賛成が決議され、同月28日の衆議院本会議において全会一致で可決され、参議院に送付された。参議院では令和元年6月6日に参議院国土交通委員会において審議が行われ、同日に附帯決議と併せて全会一致で賛成が決議され、同月7日の参議院本会議において全会一致で可決、成立し、同月14日に公布、即日施行された。

建設業法及び入契法の一部改正法案は、令和元年5月17日に衆議院国土交通委員会において提案理由説明が、同月22日に審議が行われ、同月24日に附帯決議と併せて全会一致で賛成が決議され、同月28日の衆議院本会議において全会一致で可決され、参議院に送付された。

参議院では令和元年5月30日に参議院国土交通委員会において提案理由説明が、同年6月4日に審議が行われ、同日に附帯決議と併せて全会一致で賛成が決議され、同月5日の参議院本会議において全会一致で可決、成立し、同月12日に公布された。

改正法案は、政府原案のとおり可決されたが、国及び地方公共団体において、適正な工期の実現が図られるよう努めること、請負代金の支払いの適正化などを図るとともに、重層下請構

造の改善に向けた取組を進めること、建設労働者への賃金の着実な支払を確保することなどが衆・参両院の附帯決議に盛り込まれており、政府としてはこれらの点に留意し、その運用について遺漏のないよう取り組んでいく。

4. 終わりに

品確法の一部改正法は公布と同日に施行されたが、建設業法及び入契法の一部改正法は、法律の公布日（令和元年6月12日）から起算して1年6月を超えない範囲内において政令で定める日（令和2年10月1日。ただし、施工時期の平準化等一部の規定については、令和元年9月1日）から施行することとしている。ただし、2-2(5)技術検定制度の見直しについては、法律の公布日から起算して2年を超えない範囲内において政令で定める日（令和3年4月1日）から施行することとしている。

建設業は、国民生活や産業活動を支える根幹的な基盤である社会資本や住宅、オフィスビル等の建築物の良質な整備を通じて、我が国の経済成長に貢献していくという役割を担うとともに、近年多発している災害からの迅速かつ円滑な復旧・復興や防災・減災など国民の安全・安心に寄与することも求められている。建設業が引き続きこうした使命を果たしていく上での最大の課題は、全産業的に生産年齢人口の減少が進む中での担い手確保である。今後、建設業をより魅力ある産業とし、若年層や女性の入職を促進し、将来の担い手を確保するためには長時間労働の是正や週休2日などの建設業の働き方改革を強力に推進していくことが不可欠である。まずは、新・担い手三法の円滑な施行を図りつつ、建設業の働き方改革の実現に向けたさらなる改善に取り組んでいく。

Ⅱ．欧州における PPP の動向

1. PPP の概要

PPP（Public Private Partnership 官民連携）とは、官と民が連携して公共サービスの提供などを行うスキームの総称である。PPP に国際的な定義はないが、OECD のリファレンスガイド[1]は、PPP を「公的な資産又はサービスを提供するための民間事業者と政府機関との間の長期的な契約」と定義しており、PPP 契約では、民間事業者はリスクと管理責任を負い、報酬は業績に関連するとしている。これには、新規及び既存の資産と関連サービスの両方を提供する PPP、サービス利用者のみが支払いをする PPP、政府機関が一部又は全ての支払いをする PPP が含まれ、また、公共の利益に関わるサービス提供や長期的資産に関係する事業であれば様々な分野の様々なサービスが対象となる。具体的な内容は、官と民が対等であるという前提の下、詳細に契約で定めるのが一般的である。

PPP と従来の公共調達の主な違いは、官民間でのリスクの共有であり、PPP 契約においては、各リスクは、それを最適に管理・処理できる者に配分される。一般的に、民間事業者はインフラの設計、建設、資金調達、運営、保守に関するリスクを負い、公共側は、規制上及び政治的リスクを負う。

PPP は、世界的には、1980 年代の民営化に替わる手法として、1990 年代初頭に用いられるようになり、厳しい財政制約下における公共インフラの整備や運営のため、積極的に活用されてきた。

2. 欧州における PPP の推進

(1)公共調達に係る EU 指令

EU 加盟国では、EU 指令[2]が公共調達制度の基本となっており、近年では、2004 年と 2014 年に改訂・制定がなされた。EU の各加盟国は、EU 指令に即して国内法制度を整備するため、制度上は類似したものとなっている。

2010 年から 2020 年を対象とした EU の中期成長戦略「EUROPE 2020（欧州 2020）[3]」は、「スマートで持続可能かつ包摂的な成長」を目的として掲げており、その中で公共調達は、スマート化された規制とともに、産業政策、特に革新的な中小企業のビジネス環境を改善する政策、及びグリーン公共調達を通じた低炭素化社会への移行を促す政策として位置付けられてい

---

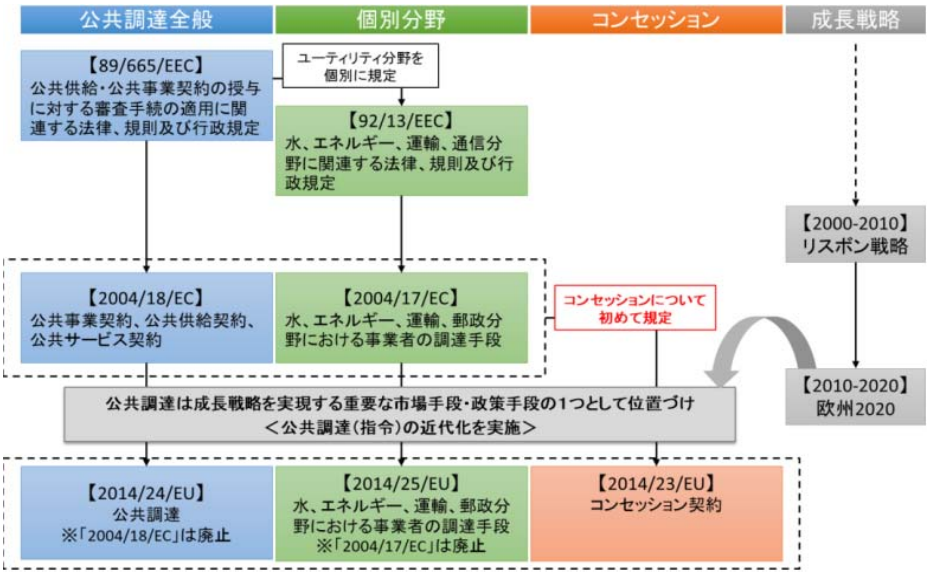
[1] OECD（2017） “PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS Reference Guide Version 3”

[2] EU 条約に基づく EU 法の一つであり、指令の中で明示された達成されるべき結果についてのみ加盟国を拘束するが、達成のための手段と方法は加盟国に委ねられている（Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Article 288）。

[3] 2010 年に終了したリスボン戦略の後継として打ち出された。EUROPE 2020 は、金融危機によって露呈した EU が抱える構造的脆弱性や、グローバル化、資源の争奪と気候変動、金融システムの持続性等の長期的な課題を問題意識として強く認識し、EU が有する連携力・影響力を適切に活用し、「連合（Union）」で行動する重要性を強調している。（笹森早苗（2019）「EU 成長戦略におけるコンセッションの位置づけと日本への示唆」）

る。EUROPE 2020 の掲げる目的達成のため公共調達に係るルールを近代化すべく、2014 年に公共調達に係る EU 指令が改訂・制定された。従来の二つの指令、公共セクター指令（Directive 2004/18/EC）と個別ユーティリティ指令（Directive 2004/17/EC）が、公共調達指令（Directive 2014/24/EU）と水、エネルギー、輸送、郵便サービスを実施する事業者の調達に関する指令（Directive 2014/25/EU）にそれぞれ改訂され、加えて、新たにコンセッション指令（Directive 2014/23/EU）が制定された（図表 1）。

図表 1　公共調達に係る EU 指令の経緯



（出典）笹森早苗（2019）「EU 成長戦略におけるコンセッションの位置づけと日本への示唆」
（ 注 ） EUROPE 2020 より作成

2014 年の改訂・制定以前、EU では、公共調達におけるコンセッション手法の活用についての明確な共通ルール・方針が存在せず、事業者の選定手続に透明性や競争性を欠く直接契約に基づいて事業化されるなど、市場の歪みや癒着・腐敗のリスクが問題となっていた。また、コンセッションの不適切な手続を起因とするインフラ事業の遅延や中止、情報制約等による中小企業の市場へのアクセス制限等が生じていたことから、市民が適正な価格で最も質の高い公共サービスを享受する機会が確保されていないことが問題となっていた[4]。

こうした中で定められた三つの指令は、EU の公共調達において、自国製品の調達を促すような運用を阻止して物とサービスの自由な移動を促進するため、手続を簡素化・近代化し、公平性・競争性・透明性を担保する内容になっている。あわせて、調達プロセスにおいて共通の社会的目標をより幅広く包含することを目指しており、環境保全、社会的責任、イノベーション、気候変動への対応、雇用、公衆衛生、さらにその他の社会的・環境的配慮を念頭に置いている[5]。

[4] 笹森早苗（2019）「EU 成長戦略におけるコンセッションの位置づけと日本への示唆」
[5] 一般財団法人 CSO ネットワーク（2017）「調査報告書 SDGs 時代における持続可能な公共調達　世界の潮流と日本の動向」

(2)EU 加盟国にとっての PPP 活用メリット

EU では、1992 年の欧州連合条約（マーストリヒト条約）締結に伴い、通貨統合に向けて、財政赤字を GDP の 3%以内に、政府債務を GDP の 60%以内に抑えるなどの経済収斂基準[6]が提示され、財政健全化に向けた圧力が高まった。厳しい財政制約の中で、公共側が引き続き物やサービスを提供する手段として、各国で PPP が活用されるようになった。近年でも、PPP は、EUROPE 2020 の他、2011 年の EC 交通白書、EU の財源管理手法である多年度財政枠組み（2014-2020）、2014-2020 年の共通準備金規制（CPR[7]）、さらには欧州戦略投資基金の規制において、効果的な手段としてその活用が推奨されてきた。

欧州会計検査院[8]は、加盟国が PPP 活用に際して期待した五つの潜在的利益（①～⑤）とインセンティブ（⑥）を指摘している。

①民間事業者の追加資金により、早期に事業を実施できる可能性

②個別事業を迅速に完成させることにより、事業の実施効率が上がる可能性

③民間事業者とリスクを共有してライフタイムコストを最適化できる可能性

④建設から維持管理までの全体アプローチを通じて、従来事業より優れた保守・サービスレベルを確保できる可能性

⑤網羅的事業アセスメントや事業範囲最適化に向けて、最も効果的な形で官民の専門知識を活用できる可能性

⑥欧州国民経済体系（ESA 2010[9]）において、一定条件下で、PPP への公共側の関与をオフバランス化できることから、PPP の活用は経済収斂基準遵守のためのインセンティブになること

PPP のうち後述する PFI の場合、公共側は運営期間にわたって民間事業者にユニタリーチャージ（サービス購入費）を支払い、その一部である施設整備費を割賦払いすることになるが、この割賦払いを政府債務として認識するか（オンバランス化）か、毎年の費用（簿外債務）として処理するか（オフバランス化）という会計処理上の問題が生じる。なお、2014 年 9 月に施行された改正欧州国民経済体系（ESA 2010）では、政府債務の認識が厳格化され、それまでの経済的所有権及びリスクの帰属に加え、報酬帰属先によってもオンバランスかオフバランスかが判断されることになり、公共側が経営権の一部を掌握している場合や公共側にも余剰利益を還元させる仕組みを導入している事業スキームを採用している場合、政府債務と見なして

---

[6] マーストリヒト基準ともいう。通貨ユーロに参加する条件として各国に与えられた、以下の 4 項目からなる基準。①物価：過去 1 年間、消費者物価上昇率が、消費者物価上昇率の最も低い 3 か国の平均値を 1.5%より多く上回らないこと。②財政：過剰財政赤字状態でないこと（財政赤字 GDP 比 3%以下、債務残高 GDP 比 60%以下）。③為替：2 年間、独自に切り下げを行わずに、深刻な緊張状態を与えることなく欧州通貨制度の為替相場メカニズムの通常の変動幅を尊重すること。④金利：過去 1 年間、長期金利が消費者物価上昇率の最も低い 3 か国の平均値を 2%より多く上回らないこと。

[7] Common Provisions Regulation

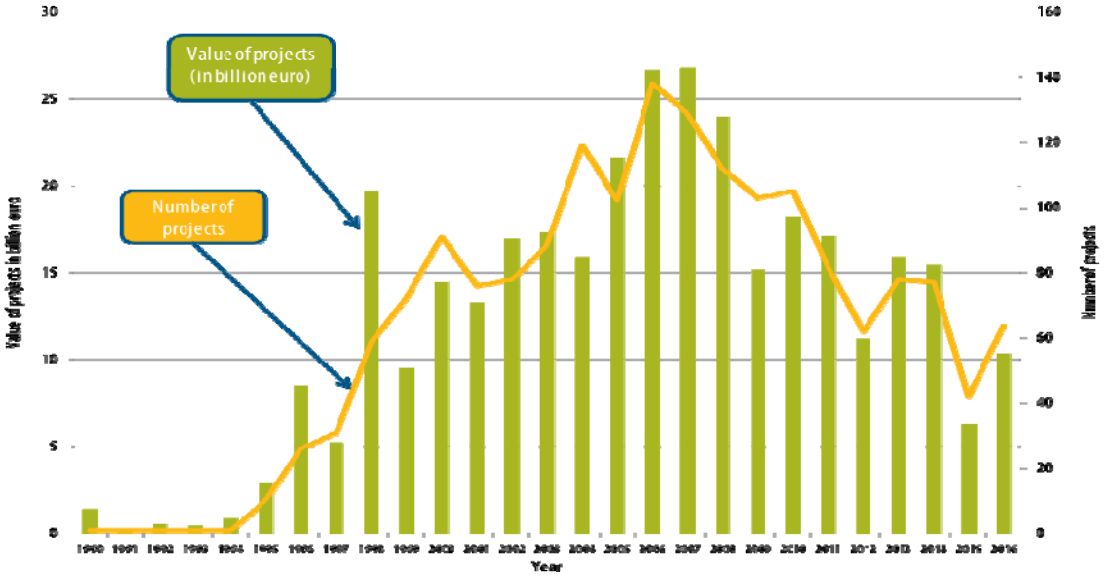
[8] European Court of Auditors

[9] European system of national and regional accounts。国民経済計算に関する最新の国際基準である 2008 SNA の欧州版。

オンバランス計上すべきというルールが導入された[10]。

こうしたことから、欧州では、1993 年のマーストリヒト条約発効以後、PPP 市場は額も件数も増大していき、1990 年から 2016 年の間に総額 3,360 億ユーロに達する 1,749 件の PPP 事業がファイナンシャル・クローズ[11]を迎えた。しかし、2008 年の金融危機以降は、額も件数も減少に転じている（図表 2）。多くの PPP が運輸分野で実施されており、2016 年には 1/3 を運輸分野が占め、医療と教育の分野がそれに次いでいる。

図表 2　EU の PPP 市場の規模と件数（総額：1990～2016 年）

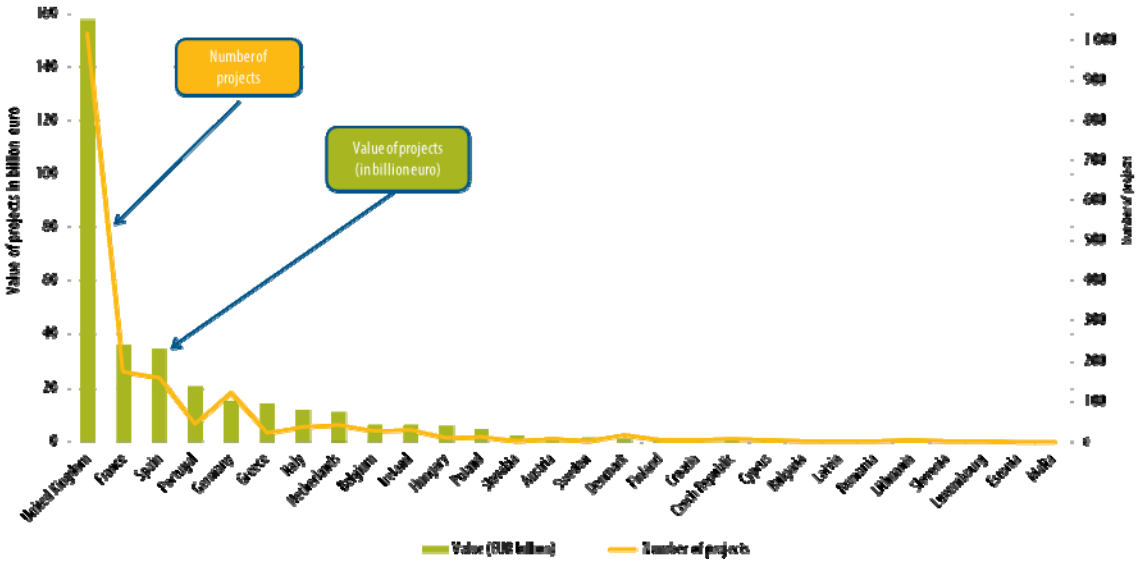


（出典）欧州会計検査院 “Special Report: Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits”

また、EU における PPP 市場は、英国、フランス、スペイン、ポルトガル、ドイツに集中しており、この 5 か国で全体の 90%を占める。英国は 1,000 件以上（約 1,600 億ユーロ）、フランスは 175 件（約 400 億ユーロ）の PPP 事業を実施している一方で、EU 加盟国 28 か国中 13 か国での PPP 実施件数は 5 件未満である（図表 3）。

10 国土交通省総合政策局・株式会社日本総合研究所（2017）「英国の PPP/PFI 施策調査業務報告書」
11 ファイナンシャル・クローズとは、PPP について、全ての資金調達契約が署名され、それらに含まれる全ての必要条件が満たされた時点のこと。これにより、プロジェクトへの資金（ローン、エクイティ、助成金等）が流れ始め、プロジェクトの実施が可能になる。

図表３　EU の PPP 市場の規模と件数（加盟国別：1990～2016 年）



（出典）欧州会計検査院 “Special Report: Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits”

3.　欧州会計検査院の報告書

2018 年 9 月、欧州会計検査院は「EU における PPP：広範な欠点と限定的な利点」と題する報告書[12]を出した。この中で欧州会計検査院は、フランス、ギリシャ、アイルランド及びスペインの 4 か国における 12 件の EU 協調融資 PPP 事業（道路分野又は ICT 分野）の監査を基に、PPP について、主に以下の五つを指摘している。

①迅速な政策実行や優れた運営・保守などの潜在的利益の達成に PPP は効果的ではない

従来の調達事業では予算額に応じて事業を実施するため事業が長期化するが、PPP では直ちにインフラ全体の建設に着手でき、効果も早期に発現しうる。また PPP では、単一の手続で大規模なインフラの調達が可能となる。その一方で、PPP の場合には発注規模が大きくなるため、財務力のある限られた企業しか入札に参加できず、競争が不十分となり、結果的に契約当事者である公共側の立場が弱くなる。さらに、従来の調達事業には含まれない事項についての事前交渉が必要であるため、従来の調達事業よりも時間がかかる。

事業遅延の主要因である法的手続（議会承認等）と不完全な準備調査に対しては、PPP は解決策にならず、監査対象事業のほとんどで、建設の大幅な遅延（2～52 か月）とコスト超過（総額約 15 億ユーロ）があり、経済危機により事業の中止か再交渉が必要となって、大幅な追加コストが生じた事業もあった。

PPP では、民間事業者が建設から運営・保守まで一貫して担当するため、長期的な運営・保守費用の観点から計画がなされ、ライフサイクル全体を通じて従来の調達事業よりも優れ

[12] 欧州会計検査院（2018） “Special report：Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits”

た保守・サービスレベルを確保できる可能性がある。ただし PPP では、民間は建設段階から必要な関与ができるのに対し、公共側は関与できず裁量の余地がなくなる。

また PPP では、導入段階で官民の専門知識を導入でき、適正な将来需要予測ができる可能性がある一方で、支払期間が長期にわたるため、事業規模の最適化圧力があまりかからず、必要以上に規模の大きいインフラとなるリスクもある。

②遅延、コスト増、利用率低迷は、不適切な分析とアプローチに一部起因すること

本来、長期的な影響を及ぼす PPP にはしっかりした分析と根拠が必要だが、ほとんどの監査対象事業で、他の調達方法との比較や十分なデータ入手をせずに、VFM（Value for Money）を最大化する方策として PPP が提示されており、また多くの国でコミット時点での全費用の予算化は求められず、事業承認や建設終了後になって年間費用や費用明細が認識されている。意思決定者は、PPP 事業を慎重に精査していない可能性がある。

③不適切なリスク配分が民間事業者のインセンティブ低下や過度なリスクを招くこと

リスク配分の最適化（リスク転嫁とリスク負担者への補償との間の最適バランスの達成）は、PPP 成功のための重要な要素であるが、不適切なリスク配分（例：PPP 契約の報酬基準と整合しないリスク配分、商業リスクの公共側への配分、全ての需要リスクの民への配分、需要リスクと供給リスク双方の民への配分）が散見され、民間事業者のインセンティブ減退や事業コストの増加、公共側の利益の低下を招き、事業目的の達成を妨げる可能性がある。また、長期間にわたる PPP 契約は急速な技術変化に対応できず、技術が陳腐化してしまう可能性がある。

④制度的・法的枠組みの不十分さ

PPP の成功は、包括的でしっかりした法的・制度的枠組みとプロセスを必要とし、担当当局の管理能力にも大きく依存するが、全加盟国にそうした枠組みがあるわけでなく、また十分な経験と専門知識を有する加盟国はほとんどない。PPP の活用は、政府の予算や政策決定に長期的な影響を与えるため、戦略的アプローチを取る必要があるが、監査対象国の多くに、明確な政策や戦略がなかった。

⑤PPP 事業のオフバランス化は事業の透明性と価値を損なう危険性があること

EU の国民経済計算の基準である ESA 2010 では、PPP は資産の経済的所有者（リスクの最大負担者であり資産に関連する報酬の権利を有する者）のバランスシートに割り当てられるべきで、政府債務とする場合と、政府の簿外債務とする場合の 2 つの可能性がある。PPP の簿外債務の可能性は加盟国の関心事項だが、PPP 事業への偏ったアプローチや不均衡なリスク配分、公的機関にとっての高コストを招き、VFM を損なう可能性を高める。

また、PPP 事業に関する信頼できる公的データベースの欠如と、PPP 事業のオフバランス化により、負債と赤字レベルの影響に関する情報が不透明になる。

最後に報告書は、以下の 5 点の勧告をしている。ただし欧州委員会（EC）は、EC に割り当てられた⑤の実施を拒否している。

①上述の PPP の課題が解決され、以下の勧告内容（特に、制度的・法的枠組み及び事業管

理の改善、VFM の最大化と PPP 事業の適切な管理の担保）が正常に実施されるまで、PPP の集中的かつ広範な使用の奨励を自粛すること

②公共側が負担する PPP のコストに対する遅延と再交渉の財務上の影響を軽減すること（公共側の追加コストを制限する標準的契約条項の特定と提案、契約再交渉時の追加コストの評価）

③最良の調達手段についての健全な比較分析に基づいた PPP の選択（VFM 最大化のための比較分析方法や、必要な情報へのアクセス確保）

④PPP についての明確な政策と戦略の確立（PPP に期待する役割、PPP の効果的な使用に向けた限度等）

⑤PPP 事業の効果を高めるための EU の PPP 枠組みの改善（財政制約ではなく VFM に基づいて PPP の選択が行われること、PPP の情報開示等）

4. 英国における PPP

(1)英国における PPP の沿革

英国では、社会主義的な政策の下、政府自らが公共サービスを供給してきたが、1970 年代後半、莫大な財政赤字と肥大化した行政組織の弊害、経済不振が問題となった。サッチャー保守党政権は、「公共部門への民間活力の導入」を標榜して市場活用型の政策に転換し、資産売却や政府企業の民営化といった大胆な行財政改革を行った。民間資金による公共投資は、1989 年には道路分野にしか認められていなかったが、1992 年のメージャー保守党政権時代に対象が他分野にも広げられ、「PFI（Private Finance Initiative）」が正式に導入された[13]。

PFI は、PPP の一類型で、民間事業者は SPV（Special Purpose Vehicle 特別目的事業体）を設立し、SPV は資産の建設資金を負債や株により調達する。資産が建設され運営段階になると、公共側は SPV に対し、通常 25～30 年の契約期間にわたって、債務返済、資金調達コスト、保守費用、サービス供給費用を含む費用（unitary charge。日本におけるサービス購入費）を支払う。この費用は、契約の最初に合意され、一部又は全てがインフレーションに連動する。PFI の基本原則の一つである VFM（Value for Money）は、支払い（Money）に対し、最も価値の高いサービス（Value）を提供するという考え方であり、従来の方式と比べて PFI の方が総事業費をどれだけ削減できるかを示す割合である。PFI では、公共サービス提供期間中の公共側の財政支出（適切な割引率により現在価値化された総事業費）の軽減が図られること、あるいは、一定の事業費の下でも、経済・社会への変化に対応した質的・量的水準の高い公共サービスの提供が可能となることが必要とされる。こうした PFI の特徴は、後述する PF2 にも引き継がれている。

その後、1997 年からの労働党政権において、PFI は積極的に用いられ、事業件数及び事業規模が大幅に積み上がった。1994 年には、全ての公共事業に対して PFI の検討を義務付ける「ユ

[13] 金子孝文・清水博「英仏における PPP/PFI 動向調査」、林倫子（2016）「地方公共団体における PPP/PFI 推進のあり方～先進諸国に学ぶべき教訓～【第２編】」

ニバーサルテスティング」が導入され（ただし 1997 年廃止）、1997 年には、地方公共団体等が実施する PFI 事業の資本費用の一部を国が補助する制度「PFI クレジット」が創設され（ただし 2010 年廃止）、2000 年代後半までの PFI 件数の飛躍的な増加につながった。1997 年から 2010 年のブレア労働党政権とブラウン労働党政権下において、700 件以上の PFI が実施された。その目的は、政府負債増加の印象を与えることなく、学校や病院を新設することであり、当時の自治体にとって PFI は公共投資の唯一の手段であった。PFI は、短期的には効果を発揮したが、その後の支払い時期の到来により、現在、英国政府は、年 100 億ポンド以上の債務を負っている。

2008 年以降のリーマンショックと欧州債務危機により、民間資金の調達コスト（銀行金利）が高止まりし、民間ノウハウの活用によるコストダウン効果を織り込んでも VFM が発現しなくなり、PFI 導入が困難になった。背景には、病院をはじめとする PFI 事業における様々なトラブルと、英国会計検査院[14]による PFI 事業についての問題点の指摘もあり、PFI に対する批判が高まった。2010 年には、緊縮財政下の財政支出見直しにおいて PFI クレジットが廃止され、地方公共団体における PFI 導入のインセンティブは急速に低下して案件組成が滞った。2011 年には、政府勘定に占める PFI 事業債務の評価と公表、また運営段階に入った PFI 事業のコスト削減、PFI 事業認可手続の強化等が実施された。

2012 年 12 月には、財務省から、新たな PFI 政策の方針である「A new approach to Public Private Partnership」が発表された。「PFI は費用が高く、柔軟性にかけ、不透明である」ことから、より広い資金源へのアクセス、柔軟性の向上、費用低減、公共調達の加速化、財務の透明性の向上を目指し、より安いモデルを作ることを目的に PFI 改革が実施され、「PF2（Private Finance 2）」が導入された。PF2 では、①SPV に対する政府出資によるパートナーシップ強化、②調達プロセスの標準化・効率化等による公共調達の加速化、③ソフトサービス（清掃、ケータリング等）の長期契約からの除外や一部の維持管理業務について公共側への裁量権の付与等よるサービス供給の柔軟性向上、④各種情報開示による PFI 契約の透明性の向上、⑤公共側が負担するリスクの見直し（法改正による費用増加、光熱水費、土壌汚染、保険等）、⑥ファンディングコンペティションの導入等による資金調達の多様化、⑦公共側の調達スキルの向上といった変更が盛り込まれた[15]。

2015 年には、2015 年度以降の 5 年間の PFI 事業に対する公共側の総支払額を 700 億ポンド以下に抑制する「総量規制（Control Total）」が導入された。財務省によると、この 5 年間の予測総支払額は、517 億ポンドであるため、まだ新規 PF2 事業の導入余地はあるが、2012 年に導入された PF2 は、2018 年までに 6 件しか実施されていない[16]。

---

14 National Audit Office (NAO)
15 難波悠（2012）「PFI から PF2 へ―英国の PFI 改革策―」、国土交通省（2017）「英国の PPP/PFI 施策調査業務報告書」
16 英国会計検査院（2018）”PFI and PF2”

(2)英国会計検査院の指摘とその後

2018 年 1 月、英国会計検査院は、PFI や PF2 に関する理論的根拠や費用便益、また、その運用と影響などを整理した報告書「PFI and PF2」を出し、以下の点を指摘した[17]。

①PFI の潜在的利益（建設費の確実性、運営効率改善、質の高い資産と保守）は必ずしも発現されず、PFI でなくても達成できること

建設費の確実性、運営効率改善、質の高い資産と保守は、PFI の潜在的利益とされているが、このうち建設費の確実性については、建設費が安くなるということではなく、予期せぬ費用をカバーするために建設費用が高くなったり、ファイナンシャル・クローズに至るまでに費用が嵩んだりしている。運営効率については、事業契約ごとに基準が異なるため評価できず、また、PFI 契約では資産の質とその保守の質が高くなりがちで、公共側が保守費用を減額することが困難である。

②長期的には財政硬直化につながること

民間資金調達は全期間ではコスト高になるものの、国民経済計算上オフバランス化できることから短期的には政府債務や公共支出が低く記録される[18]上、公共側に十分な予算がなくとも資本投資が可能になるため短期的には予算の柔軟性が増し、政府にとって PFI 利用のインセンティブとなるが、長期的には長期間の財政支出を伴い財政の柔軟性が低下することになる。

③民間資金調達に関連する追加的費用が発生していること

公的資金調達の利息（平均 3～4%）に対し、民間資金調達の利息（PPP 平均で 7～8%）は高く、2013 年以降の PFI・PF2 では、債権者や株式投資家は政府借入れよりも 2～4%高い利息を見込んでいるが、市況が悪かった 2013 年の契約では 5%以上高い利息が設定されていた。このほか民間投資では、リスクへの保険料、官民双方の外部アドバイザー費用、貸し手への手数料、SPV の管理費用等の追加費用がかかる。その結果、政府借入れと比較した PFI での平均建設費用は学校で 40%増、病院で 70%増だったという。

長期契約のため、運営に柔軟性のないことも PFI の欠点であり、契約変更は民間事業者の管理手数料を伴い、高くなる。例えば PFI により建設されたリバプール市のパークランド高校は、学校再編により現在は使用されていないにもかかわらず、契約に支払停止条項がないため、市は民間事業者に対して年間 400 万ポンドの返済・管理費用を払い続けており、その総額は 2027 年には学校建設費の 2 倍になるという。さらに、全体の 10%に当たる 74 件の PPP 事業での失敗により、75 億ポンドの救済資金が必要だとの試算もある[19]。

民間事業者は、将来の価格上昇に備えて、市場価格の 20%のプレミアムで保険の価格を設定するなど、リスク移転による費用が存在している。

---

[17] 馬場康郎（2018）「PFI は終わったのか～英国は PFI・PF2 に終止符～」、ルモンド紙（2018/3/12） « Au Royaume-Uni, la mort des partenariats public-privé »

[18] これを予算責任局（Office of Budget Responsibility）は「財政上の錯覚（fiscal illusion）」と呼ぶ。

[19] ルモンド紙（2018/9/9） « La fin programmée des ruineux partenariats public-privé »

④PFI の全体的なパフォーマンスが定量化されていないこと

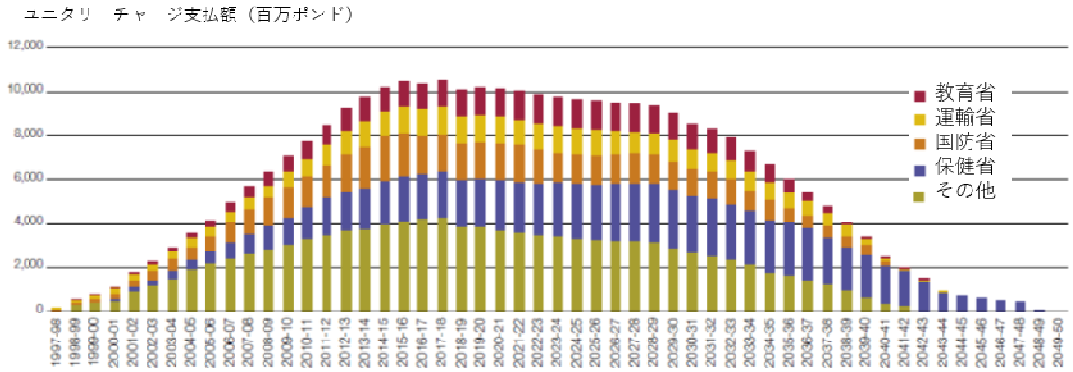
PFI が VFM を達成するためには、高い資金調達費用や追加費用を上回る便益がなければならないが、財務省などは PFI の便益を定量化するためのデータを収集していない。

⑤VFM アセスメントが PFI に有利であること

将来の支払額は割引現在価値に直して比較するが、支払期間が長期間であることや割引率が実際の政府借入利率よりも高く設定されていることから、PFI の割引現在価値が他の調達手法よりも低くなりがちである。このほか、「楽観的バイアス」や「リスク移転」などの調整や、PFI の場合の追加税収が高いといったことから、VFM アセスメントは PFI に有利なものになっている。2012 年に財務省は、VFM アセスメントを修正するとしたが、未だなされていない。

近年 PFI・PF2 の利用は減っており、各省はその主な理由を、「費用効率と VFM への懸念」であるとしている。新規の PFI・PF2 件数は減っているものの、公共側には未払いの PFI 事業があり、2018 年現在、716 件の PFI・PF2 事業が建設中又は運営中で、その資本価値は総額 594 億ポンドに上る。その支払額は今後 PFI・PF2 案件が増えずとも、2017-18 年以降、2040 年代までに 1,990 億ポンドに達する。2016-17 年の支払総額は年 103 億ドルで、その約 6 割は保健省、国防省、教育省、運輸省の 4 省の事業である（図表 4）。

図表 4　過去および将来の PFI のユニタリーチャージ（1997～2050 年）



（出典）英国会計検査院 “PFI and PF2”より当研究所にて一部改変
（ 注 ）財務省データベースより

現在の年間の PFI 支払額の約半分が債務返済及び利子と配当に関連しており、残りは運営・保守費用である。PFI 料金のサービス要素は、小売価格指数（RPI）のインフレ指標に従って毎年増加する。公共側は、サプライヤーと直接交渉できず、コスト情報へのアクセス、負債の借換え、サービスレベルや内容の変更等にも SPV の同意が必要であるため、PFI 費用の減額は困難であり、契約終了には多額の費用がかかる。また、公共側には、複雑な PFI 契約を効果的に管理し節約方法を編み出せるようなインハウスの能力や専門知識がない。長期契約の PFI では、契約当事者も異動してしまい、知識が蓄積されていない。

さらに、報告書は、PF2 について、PFI と基本的な性格は変わらないものの透明性が向上し

たとする一方で、予算とオフバランス化のインセンティブはまだ存在するとしている。2014年9月のESA 2010導入後は、これまで政府債務として認識されていなかったユニタリーチャージの支払いが政府の長期債務として認識され、従前より財務体質が悪化して見えることとなった。PFI改革において、財務省は、過去の全PFI事業による負債を政府のバランスシートに記載すること及びPFI投資を省の資本予算に含めることを拒否した上、その後のEAS 2010導入後もPF2負債をオフバランスし続けるための変更（再調達利益割合の低下とライフサイクル利益共有の削除）も行ったと指摘している。

加えて、PFIとPF2の事業は、バーゼルIII[20]により長期的インフラ事業への融資に消極的な商業銀行からの負債ではなく、より低コストで提供される欧州投資銀行（EIB）融資の恩恵を受けている。しかし、英国のEU離脱によるEIB融資へのアクセスへの影響は不透明である。さらに、PFIやPF2以外のPPP事業（地方自治体の廃棄物取引、洋上風力発電インフラ、大学の宿泊施設、運輸省による購入車両等）はPF2よりも多くあり、しばしばEIB資金も利用しているが、PFIやPF2と仕組みが似ており、納税者と消費者に長期的なコストの影響を及ぼし得ることについても報告書は指摘している。

この報告書が出された2018年1月、PFI事業の大手受託者であったCarillion社が16億ポンドの負債を抱えて突然経営破綻し、多数のPFI事業に影響が生じた。同社は、100年以上続いた、英国第2位の大手総合建設会社で、英国内外に4万3000人もの従業員と、国内外の政府から多くの公共事業やPFI事業（病院や道路、高速鉄道の建設、刑務所の保守管理や学校給食の提供等の計450件、うちPFI 12件）を抱えていた。破綻の原因は、海外事業を含め、多数の赤字事業や収益性の低い事業を抱え込んだため、コストに見合った収益を確保できずに経営を続けてきたことによるとされる。ただし、同社が関わっていたほとんどのPFI事業では、複数の企業が共同でSPVを設立していたため、残りの出資企業が事業継続を行っており、大きな混乱は生じなかったという[21]。

同年10月には、財務大臣の予算演説と財務省発表において、今後のPFI・PF2に係る対応策として、英国において、①今後の新規案件に対しPFI手法及びPF2手法を用いないこと、②現在契約期間中のPFI・PF2事業については契約解除が更なる費用を生じさせることから、契約解除せず継続すること、③政府としてはインフラ事業への民間資金活用を引き続き推進すること、が表明された[22]。また、この中で、政府は、既存のPFI契約の価値を改善する努力をするとし、保健省にベスト・プラクティス・センターを立ち上げて、国民保健サービスの契約管理者のサポートをするとした。

---

[20] 世界的な金融危機の再発を防ぎ、国際金融システムのリスク耐性を高めることを目的として策定された、国際的に活動する銀行の自己資本比率や流動性比率等に関する国際統一基準（バーゼル合意）。2017年に合意されたバーゼルIIIでは、自己資本比率規制の厳格化、流動性規制レバレッジ比率規制等が導入された。

[21] 内閣府（2019）「平成30年度諸外国におけるPPP/PFI事業調査業務報告書」

[22] 英国財務省（2018）「Budget 2018 Private Finance Initiative (PFI) and Private Finance 2 (PF2)」、HM Treasury “Budget 2018: Philip Hammond’s speech”

5. フランスにおける PPP

(1)フランスにおける PPP の沿革

フランスでは、16 世紀中頃から民間主導によるインフラ整備が既に行われてきたとされ、特に 19 世紀以降、水道や鉄道等のインフラ整備や公共サービスがコンセッション（事業権付与契約）方式により提供されてきた。これは利用者からの料金徴収を行うもので、パリのエッフェル塔[23]やセーヌ県知事オスマンによるパリの道路整備[24]は、コンセッション方式により整備された事例である。20 世紀以降は、国民の社会資本整備に対するニーズの拡大に合わせて、コンセッション方式によるインフラ整備が更に盛んに行われた。

フランスにおけるコンセッション方式はもともと、行政契約とは別の契約類型である「公役務の特許（concession de service public）」として、手続的な制約を受けない随意契約の形で活用されてきたため、汚職や談合などにつながっていた。そこで、汚職防止を目的とした 1993 年のサパン法[25]により「公役務の委託（DSP: délégation de service public）」と規定され、公開性・競争性の確保と交渉可能性の留保の併存を図った手続が導入された。DSP は、公共事業の一部又は大部分について、施設所有権を自治体が有したまま民間事業者に事業運営のリスク移転とともに委託する形式であり、施設整備の主体（官か民か）、受託者の収入（利用者からの利用料金支払いか公共側からの事業対価支払いか）等によって、コンセッション（公役務の特許）、アフェルマージュ（収益的公共施設管理委託契約）、レジー・アンテレッセ（一部収益型業務委託方式）、ジェランス（単純業務委託方式）に大まかに分類される。これらの DSP は、2014 年の EU のコンセッション指令（Directive 2014/23/EU）において公共サービスの委託に関する枠組みが「コンセッション契約」という概念で包括的に規定されたことを受け、2016 年に、新たに「コンセッション契約（contrats de concession）」という用語で規定された[26]。

また、2004 年には、英国の PFI 手法に倣ったサービス購入型の契約類型である「官民協働契約（CP : Contrat de partenariat）」が導入された。サービス対価は、DSP では主として利用者から直接支払われるのに対し、CP では公共側からの延べ払いによって支払われるという違いがある[27]。CP は、2006 年に実質的に導入され、金融危機後の 2009 年以降は、予算外の投資を推進する手段としてその活用が加速化されてきており、2018 年時点で、約 250 件の事業が締結されている。主に国防省、内務省、保健省と法務省において CP が活用され、兵舎、憲兵隊舎、警察署、病院、刑務所、裁判所の建設・更新に用いられた。自治体でも CP は活用

---

[23] 1889 年竣工

[24] 1852～1868 年。河田浩樹（2008）『生まれ変わったパリ　19 世紀パリの密集市街地整備』

[25] 汚職の防止及び経済生活と公的手続の透明化に関する法律（Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (loi Sapin)）

[26] しかし、従前の DSP やコンセッションという用語が今日でも用いられているとのこと。（内閣府（2019）「平成 30 年度諸外国における PPP/PFI 事業調査業務報告書」）

[27] この他、BEA：Baux Emphytéotiques Administratif（行政財産永代賃借権）、BEH：Baux Emphytéotiques Hospitaliers（病院長期賃借権）、AOT-LOA：Autorisations d'Occupation Temporaire ‐ Location avec Option d'Achat（行政財産一時的占有権・購入権付賃借権）といった長期リース契約（19～99 年）を利用した委託手法等がある。（内閣府（2019）「平成 30 年度諸外国における PPP/PFI 事業調査業務報告書」）

されており、主に 2016 年の UEFA 欧州選手権に向けた競技場建設に用いられ、Eiffage、FAYAT、VINCI、Bouygues などの大手建設企業が受託者となった[28]。

(2)フランス会計検査院の指摘とその後

2017 年 12 月、フランス会計検査院[29]は、法務省の不動産政策に関し、PPP（CP）の高費用と経済的持続不可能性を指摘した報告書「法務省の不動産政策－問題回避に終止符を打つ」[30]を出した。CP で実施した刑務所と裁判所の事業で、CP が選択された条件と参考手法とのコスト比較の調査を実施し、CP の予算への長期的影響を分析したこの報告書は、以下の点を指摘している。

①事前評価が CP 誘導的な基準であること

CP に有利な事前評価基準（事業の複雑性、緊急性、経済効率性）、維持管理・保守・更新についての不透明な参考価格、裏付けのない積算等により、調達手法が適正に選択されていない。一般的に参考手法の費用の方が低くなるが、社会経済的影響（公的債務に関する CP の当初の非連結性、許可された繰延返済による支出基準の回避、契約期間全体にわたる投資・資金調達費用の円滑化）を加味すると、CP に有利になる。また、2009 年の金融危機後、CP 活用は予算外の投資刺激策とされていた。CP では、運営開始後にサービス対価の支払いが始まるため、政府は予算制約や経済収斂基準から解放されることになっていたが、実際にはそうではない。

②競争参加者数が限定されること

複雑な事業運営を行える受託者が限られ、金融業者や建物の維持管理提供者とのパートナーシップを形成できる大企業（Bouygues や VINCI）間の競争になり、そうした企業の提示費用が高くつく。

③CP の各段階での費用が高くつくこと

CP の場合、民間銀行からの借入利率（2012 年 5.8～5.9%）が国の借入利率（同 1.86%）よりも高いことによる資金調達費用の上昇[31]、受託者への報酬の他に、事業会社費用、保険費用、事前融資、事業委任コスト等は、設計施工契約[32]の場合よりも高くなる。また、維持管理費用は設計施工契約や外注による場合よりも高くなりがちである。例えば、設計施工契約での同様の事業が 90 万ユーロであったのに対し、カーン市の CP での裁判所の事業は契約前に 780 万ユーロが支出されたという[33]。

---

[28] ルモンド紙（2018/3/12） « Trop coûteux, les partenariats public-privé n'ont plus la cote »
[29] Cour des comptes
[30] フランス会計検査院（2017） « Rapport public thématique LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE -Mettre fin à la fuite en avant »
[31] 政府と民間融資の間の金利差による追加費用は、25 年間で賃料を 14%も釣り上げ、その金利差は 2012 年以来増加し続けているため、公的機関は債務の再交渉に大きな困難を抱えている。(ルモンド紙(2018/3/12) « Trop coûteux, les partenariats public-privé n'ont plus la cote »
[32] 原文は conception-réalisation。Design-Build と同じ概念。
[33] ルモンド紙（2018/3/12） « Trop coûteux, les partenariats public-privé n'ont plus la cote »

④長期にわたる管理が困難であること

運営期間中の変更や追加工事等の交渉は、運営事業者の方が立場が強いため高額の費用を提示されがちであり、見積額が高額であると交渉が長期間になりがちである。CP の契約書は分厚いものになるが、事前に全てを盛り込むことは不可能で、契約書の不備による機能不全は、費用の増加や事業の遅延を招きうる。

さらに、CP の場合、行政は、構想の段階から施設に対するコントロールを喪失することになる。行政が建築家の選択をするには契約の中に建築計画に関与できるような条項が必要であり、建築家も行政から要求された各種変更は、必ず民間事業者を通さねばならず、場合によっては長い議論の末にしか民間事業者は変更を認めない[34]。

こうしたことから、報告書は、法務省に対し、不動産計画の可視化、許容可能な投資支出の規模、年間予算の縮小の実態を議会に示す複数年度の総合計画化を強く求めるとともに、設計施工契約の重視、管理・運営費用についての知識の深化と異なる調達方式間での比較の実施、長期的 CP の監視スキルの習得と CP 管理組織の設置などを勧告している。

会計検査院の報告書を受けて、2018 年 3 月、法務大臣は、刑務所と裁判所の建設において今後、新たに PPP（CP）を用いることはないと確認した。しかし、最後に契約されたパリの裁判所の契約が終了するのは 2044 年である。

法務分野のほか、教育分野における CP でもトラブルは生じている。例えば、パリ第 7 大学ディドロの PPP 事業では、受託者の VINCI が費用を節約したため、排煙システムの設置など、公共建築物の安全規制を遵守しておらず、契約締結から 9 年後に建築許可と使用許可が取り消されることとなった。これに対し、大学側は、自己弁護も受託者に対する罰金請求もせず、最大 40 万ユーロの法的費用を支払うこととなった。教育分野でも国は今後 PPP（CP）を活用しないとしているが、マルセイユ市など、自治体によっては PPP への関心は高いという。

6. まとめ

以上みてきたように、欧州では、2008 年をピークに PPP の活用は減ってきており、2017 年 12 月にはフランス会計検査院が、2018 年 1 月には英国会計検査院が、同年 9 月には欧州会計検査院が、それぞれ PPP に関して否定的な報告書を出している。いずれの報告書も、PPP の潜在的便益を認めつつも、PPP に有利な事前評価、競争参加者の限定性、PPP 特有のコスト増要因、長期的な財政の硬直性などを指摘し、PPP の慎重な活用を勧めている。

このような中、国連欧州経済委員会（UNECE[35]）は、2019 年 5 月に、「ラストマイル：持続的な成長のための国連 2030 アジェンダに向けたピープル・ファースト PPP の促進」という

[34] ルモンド紙（2018/3/12） « Trop coûteux, les partenariats public-privé n'ont plus la cote »
[35] United Nations Economic Commission for Europe

テーマで第4回国際PPPフォーラムを開催した。PPPは、国連の持続可能な開発目標（SDGs[36]）の目標17「パートナーシップで目標を達成しよう」において、「2030アジェンダ[37]」に向けた優先ツールとして明確に位置付けられており、UNECEは、SDGsと目的適合性に沿うよう、PPPモデルを、VFMだけでなく、VFP（Value for People）にも基づくものへと改訂していくとしている[38]。

今後の公共調達において、PPPが衰退していくのか新たな方向へと進んでいくのか、その動向に引き続き注目したい。

（担当：研究員　笠原　由加里）

[36] Sustainable Development Goals。2015年9月の国連サミットにおいて採択された、「誰一人取り残さない」持続可能で多様性と包摂性のある社会の実現のための2030年を年限とする17の国際目標のこと。
[37] 「持続可能な開発のための2030アジェンダ」。2001年に策定されたミレニアム開発目標（MDGs）の後継として、2015年9月の国連サミットで採択された、2030年までの新たな持続可能な開発の指針であり、SDGsを中核とする。
[38] UNECE International PPP Centre of Excellence (2019) Fourth International PPP Forum: "The Last Mile: Promoting People-first PPPs for the UN 2030 Agenda for Sustainable Development"

編集後記

本年の 7 月中旬、一週間休暇をもらってアイスランドへ旅行に行ってきた。

アイスランドの国土面積は 10.3 万 km² と北海道の 1.2 倍程度の面積である。首都レイキャビクの緯度は北緯 64 度となっており、日本最北端に位置する北海道稚内市の北緯 45 度よりはるかに北に位置している。アイスランドの 7 月中旬の気候は夏の東京と比べて過ごしやすく、東京の秋から冬にかけての服装で十分であった。

アイスランドは、日本や諸外国と比べて特徴的な事が多かった。まず、物価が高い。日本やヨーロッパ、北米のホテルの宿泊費は 1 泊 10,000 円程度であることが多いが、アイスランドはおよそ 1 泊 30,000 円程度と高額だった。食費についても、比較的安価なハンバーガーとポテトのセットで 1,500 円程度だった。宿泊費や食費は滞在する上で必須の出費なため、長く滞在すればするほど出費が嵩む。アイスランドへ行くときは、事前の計画が必須であると思う。

ネガティブな特徴だけではない。アイスランドはクレジットカードの普及率が非常に高く、一般の飲食店に限らず、観光地の駐車場の料金の支払いさえもクレジットカードが使用できた。クレジットカードの普及率の高さについては、ガイドブックで確認していたため、現地通貨は持って行かなかった。いざというときのために、自宅で余っていた USD と EUR を持っていったが、結局使用することはなく、現地での支払いは全てクレジットカードで済ますことが出来た。そのため、現地通貨である ISK（アイスランド・クローナ）は一度も見ることも手にすることもなかった。外国からの観光客にとっては非常に便利な国だと思う。

観光については、レンタカーを借りてアイスランドの島を一周した。実質 5 日間で 1 日数百 km を運転する旅となったが、アイスランドの特徴である自然を満喫することが出来た。アイスランドは島の 1 割程度が氷河で覆われていると言われている。夏の 7 月でも氷河が残っているため、氷河の上を歩くことや、氷河の中に入るアクティビティを体験することができた。アイスランドは氷河で覆われている地域がある一方、島内に火山も多くあることから、地熱発電が活発な国であり、「ブルーラグーン」という地熱発電所の温水を利用した温泉にも入ることが出来た。運転する距離が長かったが、運転中見えている景色は終始雄大で、飽きることがなかった。氷河、火山地帯、フィヨルド等日本では見ることが出来ない景色を楽しむことが出来た。

その他にも、夏は日の沈む時間が 23 時頃であるため、夕食を取る時間や就寝時でもまだ外は明るく、日本では感じることの出来ない感覚だった。交通について言えば、車は左ハンドル、車道は右側通行、ラウンドアバウトと言われる信号のない環状交差点等、印象に残った特徴を挙げるときりがない。

このように満足に観光できたのも、島を一周する国道であるインフラが整備されていることが大きな要因であると思う。インフラ整備の担い手である建設業が、人々の行動の利便性を高め、人々の心を豊かにする基盤となっていることを感じながら、今後も建設業に携わっていきたい。

（担当：研究員　端　直彦）