



# 日本におけるコンセッション導入の10年と 今後の展望

## — 参入機会の拡大で期待される参入企業の増加 —

2021/10

三井物産戦略研究所  
国際情報部 総合企画室  
栗原誉志夫

### Summary

- 公共施設の「運営権」を民間事業者に一定期間与えるという官民連携手法であるコンセッションが日本に導入されてからの10年を振り返ると、導入実績が空港分野に偏るといった課題を残しながらも一定の成果をあげてきたといえよう。民間企業にとってはパブリックビジネス分野における新規事業領域の創成期であったとも捉えられ、そこには、多様な産業分野から意欲的な企業が参入を果たしてきた。
- 今後、広域での複数施設の一括運営、異分野施設の一体運営、「アベイラビリティペイメント」方式を活用した対象施設の拡大により、コンセッション事業への参入機会はさらに広がっていくであろう。それに伴って新たに参入する企業が増えていくことにも期待したい。

## 1. コンセッション導入の10年

コンセッションは、国、自治体等が所有・管理している水道や道路などの公共施設について、一定期間、独占的に運営する権利である「運営権」を特定の民間事業者に与えることにより、公共施設の運営に民間の経営ノウハウ等を活用する、官民連携の一手法である。その歴史は、19世紀半ばのフランスにおける水道事業にまでさかのぼる。1990年代初頭の英国において、公共施設の建設への民間資金の活用を主眼とするPFI<sup>1</sup>が導入されると、コンセッションやPFIを含む官民連携手法の総称としてPPP<sup>2</sup>という概念が誕生し、欧州から世界へと広まった。日本でのPPPの歴史は、英国を模範とするPFIの導入を目的とした1999年のPFI法<sup>3</sup>の制定に始まる。その後、2011年5月の同法の改正によりコンセッションが導入されてから10年が経った。

### 1-1. 導入の背景と意義

PFI法制定から10年余りが経過した2010年度末には、日本のPFI事業の実施件数は累計で400件となり、着実に導入実績を積み重ねていた。しかし、事業者の投資コストの回収方法を見ると、施設建設後に官側から事業者へ定期的に報酬が支払われる「サービス購入型」が約7割を占めており、施設の利用者から徴収する料金収入によって賄う「独立採算型」は5%程度であった<sup>4</sup>。サービス購入型は、官側にとって建設費を分割・延べ払いにできる利点はあるものの、最終的には、官側が全ての事業費を公的財源によって負担する必要がある。

<sup>1</sup> Private Finance Initiative の略称。事業者が施設の建設および建設後一定期間の維持管理等を行う。

<sup>2</sup> Public-Private Partnership の略称。

<sup>3</sup> 正式名称は「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」。

<sup>4</sup> その他は両者の「混合型」。

このような状況に対し、厳しい財政状況下で公費支出の削減を図るため独立採算型のPPPの拡大が求められ、2011年5月のPFI法改正により「コンセッション方式」が導入された。これによる事業（以下、「コンセッション事業」という）は、利用者からの料金収入がある既存の公共施設を対象とする。民間側は、運営権という強固で独占的な権利をもって公共施設運営を行い、利用実績に応じた収入を得るといった新たなパブリックビジネスへの参入が可能となった。

## 1-2. 導入状況と課題

コンセッション方式の導入後、発注者側の国や自治体、そして新たなパブリックビジネスに果敢に挑戦した民間企業の努力によってコンセッション事業の導入案件は着実に増加してきた。2015年1月に事業開始した但馬空港を皮切りに、2016年は関西・大阪国際空港、仙台空港と、道路分野で愛知県有料道路が始まった。下水道分野では、2018年に浜松市で事業開始している。これらのうち、経営実績が公表されているものは図表1のとおりである。コロナ禍の影響で直近の空港コンセッション事業は赤字を計上しているが、有料道路、下水道ではおおむね安定した利益をあげてきている。2021年7月末時点では空港12件、道路1件、下水道2件、工業用水道1件、公営ガス1件、公営水力発電1件など（図表2）、合計27件が事業実施中である。内閣府によると、コンセッション事業の事業規模<sup>5</sup>は2019年度末までの累計で約11.6兆円に達しており、2022年度末までに7兆円という政府目標を前倒しで達成している。

図表1 コンセッション事業の経営実績

(単位：億円)

	関西・大阪国際空港		仙台空港		愛知県有料道路		浜松市公共下水道	
	売上高	純利益	売上高	純利益	売上高	純利益	売上高	純利益
2020年度	554	-176	24.7	-15.1	128.4	2.9	18.9	2.7
2019年度	2,130	333	57.5	-0.4	162.3	3.5	18.7	2.0
2018年度	2,177	293	55.1	1.4	163.3	2.8	18.8	1.7
2017年度	2,064	283	51.6	1.1	156.6	3.3	—	—
2016年度	1,802	169	—	—	—	—	—	—

出所：各事業の運営会社の資料から三井物産戦略研究所作成

<sup>5</sup> 契約締結した事業から見込まれる事業者の契約期間中の総収入。

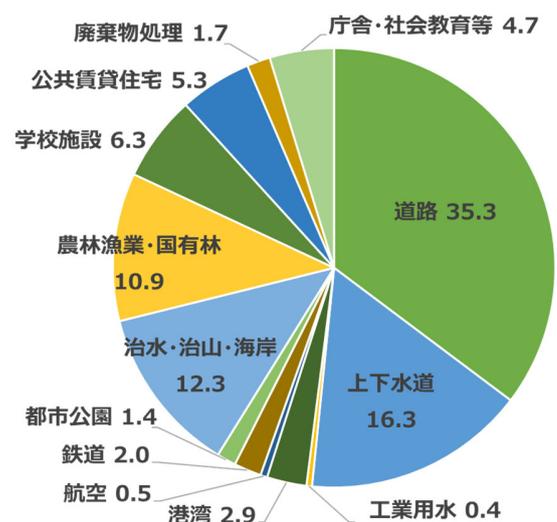
図表2 主なコンセッション事業

事業名	但馬空港	関西・大阪国際空港	仙台空港	神戸空港	高松空港	鳥取空港
事業開始日	【第1期】2015/1/1 【第2期】2020/4/1	2016/4/1	【ビル施設】2016/2/1 【空港運営】2016/7/1	2018/4/1	【ビル施設】2017/12/1 【空港運営】2018/4/1	2018/7/1
事業終了日	【第1期】2020/3/31 【第2期】2025/3/31	2060/3/31	2045/11/30	2060/3/31	2032/9/30	2024/3/31
主要構成企業等	兵庫県、豊岡市、日本航空、 新関西国際空港	オリックス、VINCI Airports	東急、前田建設工業、豊田通 商、東急不動産	関西エアポート（オリックス、 VINCI Airports）	三菱地所、大成建設、香川 県、パシフィックコンサルタンツ、 高松市	ANAホールディングス、日ノ丸 自動車、鳥取県、鳥取市
事業名	南紀白浜空港	福岡空港	静岡空港	熊本空港	北海道内7空港	広島空港
事業開始日	2019/4/1	【ビル施設】2018/11/1 【空港運営】2019/4/1	2019/4/1	【ビル施設】2019/7/1 【空港運営】2020/4/1	【ビル施設】2020/1/15 【空港運営】 新千歳：2020/6/1 旭川：2020/10/1 稚内、釧路、函館、帯広、女 満別：2021/3/1	【ビル施設】2021/2/1 【空港運営】2021/7/1
事業終了日	2029/3/31	2048/7/31	2039/3/31	2052/5/30	2049/10/30	2050/12/17
主要構成企業等	経営共創基盤、みちのりホール ディングス、白浜館	福岡エアポートホールディング ス、NNR・MC空港運営（西 日本鉄道、三菱商事）、 Changi Airports Kyushu	三菱地所、東急、静岡鉄道、 鈴木	三井不動産、九州電力、双 日、日本空港ビルデング、九州 産業交通ホールディングス、サ ンケイビル	北海道空港、三菱地所、東 急、日本政策投資銀行、北海 道電力、日本航空、ANAホー ルディングス、三井不動産、三 菱商事	三井不動産、東急、広島銀 行、広島電鉄、九州電力、中 国電力、マツダ、福山通運、広 島ガス、住友商事、東急建設
事業名	愛知県有料道路	浜松市公共下水道終末処理 場（西遠処理区）運営事業	須崎市公共下水道施設等運 営事業	熊本県有明・八代工業用水 道運営事業	大津市ガス特定運営事業等	鳥取県営水力発電所再整 備・運営等事業
事業開始日	2016/10/1	2018/4/1	2020/4/1	2021/4/1	2019/4/1	2020/9/1（春米）
事業終了日	【知多4路線】2046/3/31 【猿投グリーンロード】 2029/6/22 【衣浦トンネル】2029/11/29 【衣浦豊田道路】2034/3/5 【名古屋瀬戸道路】 2044/11/26	2038/3/31	2039/9/30	2041/3/31	2039/3/31	【春米】2040/8/31 【小鹿第一】2044/1/31 【小鹿第二】2043/8/31 【日野川第一】2044/11/30
主要構成企業等	前田建設工業、森トラスト、大 和リース、セントラルハイウェイ、 大和ハウス工業	ヴェオリア・ジャパン、JFEエン 지니어リング、オリックス、東急建 設、須山建設	NJS、四国ポンプセンター、日 立造船中国工事、民間資金 等活用事業推進機構、四国 銀行	メタウォーター、熊本県弘済 会、西日本電信電話、ウエスコ	大阪ガス、大津市、JFEエン 지니어リング、水道機工	三峰川電力（丸紅）、中部 電力

出所：各事業に関する公表資料（実施方針等）から三井物産戦略研究所作成

最も導入実績が多いのは空港分野である。国は、関係法律の特例を設ける等の措置を講じた「民活空港運営法」<sup>6</sup>を2013年に制定して法的環境を整備するなど、国管理空港を中心に推進してきた。これに対し、日本の社会資本ストックのうち合わせると約半分を占める上下水道と道路の分野（図表3）で導入が進んでいない<sup>7</sup>。

図表3 社会資本ストックの部門別内訳（2014年度、%）



出所：内閣府「日本の社会資本2017」から三井物産戦略研究所作成

<sup>6</sup> 正式名称は「民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する法律」。空港についてコンセッション事業が行われる場合における航空法、空港法等の規制に関する特例措置を規定。

<sup>7</sup> 内閣府の推計によると、2014年度末時点での社会資本ストック（粗資本ストック）のうち、航空は0.5%であるのに対し、道路は35.3%、下水道は10.3%、上水道は6.0%を占める。（<https://www5.cao.go.jp/keizai2/ioj/index.html>）

上下水道は、市町村等の自治体が運営しており、民間事業者に運営を委ねることに対する住民の警戒感が強い。さらに、上水道では、水道法の規定により、自治体が保有している水道事業の認可を廃止し、民間事業者が新たに認可を取得する必要があるという問題があった。このため、下水道では2件の導入実績<sup>8</sup>があるものの、上水道ではいまだに実績がない。しかし、2019年の水道法改正により、自治体が水道事業者としての位置付けを維持して最終的な給水責任を留保しつつ、運営権を民間事業者に設定することが可能となったことを契機に、宮城県が上水道への導入に動いており、2022年度からの事業開始を予定している<sup>9</sup>。

道路では、利用者からの料金徴収について規定する道路整備特別措置法において民間による有料道路の運営が認められていないという問題がある。これに対し、愛知県は、構造改革特別区域法を利用した特例により2016年10月に有料道路コンセッション事業を誕生させたが、それ以降は、国による法的環境整備の動きもなく、有料道路での広がりには期待できない状況にある。

## 2. 今後の展望

### 2-1. 広域での複数施設の一括運営

上下水道をはじめとする生活インフラは、人口減少に伴う収入減、施設老朽化の進展による更新需要増、職員の減少・高齢化という、カネ、モノ、ヒトの問題を抱えており、隣接する自治体間での一部事務組合（企業団）の設立等による広域連携を行うことで、事業規模の確保、施設の統廃合、必要人員の削減による経営改善が求められている。しかし、このような自治体間の連携は、料金格差等が障害となり、合意に向けた調整が難しい。これに対し、2019年の水道法改正により導入の動きが見え始めた水道コンセッションなど、コンセッション事業を仲立ちとして広域連携を促進することができるのではないかと。

空港分野では、北海道内で7空港を一括運営するコンセッション事業が2020年に始まった<sup>10</sup>。これと同様なスキームを他の分野にも適用することが考えられる。その場合、同事業では国が主導したが、自治体間の連携では、都道府県や政令指定都市、中核市<sup>11</sup>が主導し、連携中枢都市圏<sup>12</sup>などにおいて進めることが想定される。現在、複数の都市圏が上下水道事業等を具体的な連携の取り組みに掲げており<sup>13</sup>、その手段としてコンセッション事業の活用が見られることになるだろう。

<sup>8</sup> 2018年4月開始の静岡県浜松市、2020年4月開始の高知県須崎市の2件。

<sup>9</sup> 大阪市も2022年度からの上水道コンセッション事業開始を予定して事業者選定手続きを進めていたが、2021年9月に全ての応募者が辞退したことを発表した。

<sup>10</sup> 国管理の4空港（新千歳、稚内、釧路、函館）、道管理の女満別空港、旭川市、帯広市が管理する空港の計7空港。

<sup>11</sup> 人口20万人以上の市の申し出に基づき政令で指定。政令指定都市以外で、規模や能力などが比較的大きな都市の事務権限を地方自治法に基づく特例により強化するもの。政令指定都市が処理することができる事務のうち、都道府県が処理することが効率的なものを除いた事務が移譲される。2021年4月1日時点で62市が指定。

<sup>12</sup> 地方自治法に基づき、地方圏において、昼夜間人口の比率がおおむね1以上の指定都市・中核市と、社会的、経済的に一体性を有する近隣市町村とが連携協約を締結して形成する都市圏。相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市が近隣の市町村と連携し、コンパクト化・ネットワーク化により「経済成長のけん引」、「高次都市機能の集積・強化」および「生活関連機能サービスの向上」を行うことにより、人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有し、活力ある社会経済を維持するための拠点形成政策。2021年4月1日時点で34圏域が形成され、延べ328市町村が参画。

<sup>13</sup> 石川中央都市圏、北九州都市圏域連携中枢都市圏など。

また、逆に、インフラの広域連携の受け皿となる形で上下水道コンセッション事業等の増加が加速することも期待できるだろう。

## 2-2. 異分野施設の一体運営

従来のコンセッション事業は、空港、下水道、道路などのインフラの分野ごとに実施されていた。今後は、これらをまたぐ異分野の公共施設を一体で運営するコンセッション事業が増えていくだろう。

滋賀県大津市で2019年4月に開始された公営ガスコンセッション事業には、附帯業務として上水道に関する業務（管路の点検・修繕業務）が義務付けられている。事実上、同事業はガスと上水道という異分野のインフラを一体運営するコンセッション事業と見ることもできよう。これにより、地中管路の補修時期を合わせるなど維持管理の効率化が期待できる。同事業の運営会社（びわ湖ブルーエナジー）を構成する民間企業コンソーシアムには、代表企業である大阪ガスのほか、構成員として上下水道事業に強みを持つJFEエンジニアリングと水道機工の2社が参加している。同事業の実施方針には、運営会社について総合的なインフラ事業を展開する会社としての在り方を検討していくと明記されており、将来は、下水道等も取り込んだコンセッション事業に発展する可能性が考えられる。そのような、異分野一体型のコンセッション事業を通じて、地域の公共施設が「総合インフラ運営会社」によって複合的に運営される地域が広がることも予想される。

## 2-3. 料金収入がないインフラへの導入

老朽化が進むインフラの維持管理・更新をより効率的に行うための方策として、コンセッションやPFIを含めたPPPの拡大が求められている。このためには、料金収入がないインフラへのコンセッションの適用も必要であろう。実現すれば、社会資本ストックの35%余りを占める一般道路などへ展開され、市場が大きく広がることが見込まれる。また、上述の異分野施設の一体運営において、上下水道と道路、公園と道路など、料金収入がないインフラも含めた、より効率的な維持管理、相乗効果による利便性や収益性の向上を図るコンセッション事業が現れてくるだろう。

そのための手法として、筆者はかねて、「アベイラビリティペイメント (Availability Payment)」方式によるコンセッション事業の導入に期待を寄せていた。同方式は、施設の利用者数にかかわらず、施設が適切な状態で利用可能になっていれば、官側から事業者へ規定の対価が支払われるというものである。また、サービス水準があらかじめ合意した評価基準より高ければボーナスが支払われ、逆に、低ければペナルティとして支払いが減額されることにより、サービス水準を維持・向上させる動機付けが与えられる。

諸外国では、2008年の世界経済危機以降、独立採算型のコンセッション事業の破綻事例が少なくなかったことなどから、アベイラビリティペイメント方式によるコンセッション事業が多く採用されている。ただし、上述のように、日本のPFI法ではコンセッションの対象は料金収入がある既存施設に限られているため、導入には法律改正も必要となるであろう。2020年4月に開催された政府の未来投資会議構造改革徹底推

---

進会合「第4次産業革命」会合では、道路など利用料金の生じないインフラにおける同方式について、その定義、活用方法を記載したガイドラインを策定するとともに、活用を検討する国の機関および自治体を募り、2022年度までに10件以上の可能性調査を実施し、案件形成を進めることが提言された。国土交通省では、2021年2月の「インフラの維持管理に係る官民連携事業の導入検討支援」の募集において、同方式を活用する事業の導入を検討する自治体を募集している。このように、政府は昨今ようやく導入に向けた動きを見せ始めており、実現を迎える日は遠くないものといえよう。

日本におけるコンセッション導入からの10年は、課題を残しながらも国、自治体、民間企業等の努力によって一定の成果をあげてきたといえよう。民間企業にとっては、パブリックビジネス分野における新規事業領域の創成期であったとも捉えられるだろう。そこには、建設、プラントエンジニアリング、不動産、交通、電力、ガス、商社、金融など、多様な産業分野から意欲ある企業が先陣を切って参入を果たしてきた。今後は、事業の広域化、複合化や、アベイラビリティペイメント方式の導入による対象施設の拡大により、コンセッション事業への民間企業の参入機会はさらに広がっていくであろう。それに伴って新たに参入する企業が増えていくことにも期待したい。

---

当レポートに掲載されているあらゆる内容は無断転載・複製を禁じます。当レポートは信頼できるとされる情報ソースから入手した情報・データに基づき作成していますが、当社はその正確性、完全性、信頼性等を保証するものではありません。当レポートは執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社及び三井物産グループの統一した見解を示すものではありません。また、当レポートのご利用により、直接的あるいは間接的な不利益・損害が発生したとしても、当社及び三井物産グループは一切責任を負いません。レポートに掲載された内容は予告なしに変更することがあります。