

P F I について

大阪大学大学院国際公共政策研究科
教授 林 敏彦

はじめに

私は通産省の P F I 研究会メンバーですが、その研究会では中間報告を発表しました。続いて P F I 法案が出されることになったため、その法案に向けて、研究会としての緊急要望もまとめました。本日は、その研究会がまとめたもの等を資料としてお持ちしたので、これに基づいてどのような議論が交わされているのかというようなことを皆さんと一緒に考えてみたいと思います。なお、この中間報告をもとに、「P F I 入門」という本が出版されますので、やがては中間報告の全容についても皆さんの目に触れることになろうかと思いますが、今日はそれを少し先取りする形で、どのような議論がなされているのかをお話ししたいと思います。

それでは、まず「日本型 P F I の導入に向けて」という資料の中の、「日本型 P F I 導入の意義」というところをご覧ください。

P F I という言葉が使われるようになったのは、1992年のイギリスからだと言われています。ご存知のようにサッチャー政権のもとで小さな政府に向けて公的セクターの見直しが行われましたが、その一環として従来公共セクターが全てを管理する形で公共事業として行われていたことのいくつかを民間に委譲するということが行われるようになりました。

Private Finance Initiative ですから、民間金融主導という意味です。民間が公共事業をするということで、簡単に言うと民間の資金、ノウハウ、リスク負担等において、公共的な施設を建設したり、あるいは従来の公共セクターが行っていたサービス提供事業を行ったりすることが P F I ということです。

こうしたものが求められるようになった背景ですが、Value For Money という考え方が非常に強く要求されるようになった、つまり公共事業にお金を無駄遣いしているのではないかという話が浮上してきたわけです。公共事業という場合には、主体として、国、地方公共団体、公団といったところまで含めます。従来から民間が進めればもっと資金をかけずにできるのではないかという批判はありました。そこで、Value For Money、すなわち投下したお金に見合う価値を生み出すということが言われるようになりました。最近、日本の公共事業の見直しにおいても言われていますが、例えばコストベネフィット、はっきり計算してコス

トの何倍くらいのベネフィットが社会的なものも含めて期待できるかを数字で示して、公共事業の選択、箇所付け等のためにやっていかねばならない。従来、ややもすれば大ざっぱな計算ないし場合によっては利益誘導型の政治というものが介入して、言ってみれば投下した資金に見合わないような無駄の多い公共事業がなされたのではないかという反省がしきりに起こってきています。一言で言えば、使った金に見合ったサービスが生まれる投資を、公共事業として考えなければならないということです。

それから日本の場合、もちろんイギリスの70年代以降もそうだったわけですが、財政構造改革の推進というのがあり、シンプルな財政、あるいは金のかからない政府にするという要請が背後にあるということです。

日本型PFIとは

PFIの考え方は「1992年イギリスにおいて導入された。ここではそれまで公共部門が直接行ってきたいわゆる公共投資について、設計・建設・資金調達・運営までを民間部門に行わせることを意図する」ということから、言い換えればPFIは公共に代わり、民間が公共事業を総合的に行うものである、というわけです。ただ、後に出てきますが、全て民間が丸抱えで行うか、あるいは官民をどこで切り分けるかというようなことが、具体的には非常に大きな問題になってくると思います。そう言う意味で言うと、従来の3セクとどう違うかという微妙な問題も出てきますが、それは後ほど考えてみたいと思います。日本型PFIを進める時の基本的な問題点を、ここでは4点指摘しています。

第1に、PFI事業では事業の実現と運営にかかる主たるリスク、資金調達、事業の遂行責任を公共部門から民間部門へ効率的に移転するということが必要であるとしています。とりわけ重要なのが次です。

第2に、事業にかかる様々なリスクの所在とその負担を契約により明確化することです。現場ではいろいろなことが起こり得ますから、できるだけ予め契約ベースで明確にしておこうというものです。この契約という部分が、いわゆるアカウントビリティとか、トランスペレンシという行政の説明責任、あるいは手続きの透明性の確保ということにも関わってくるところですが、重要になってくると思われれます。

第3ですが、リスク負担の原則は最適な分担であるということです。これは官のリスク、民のリスク、そして官民で分担するリスクとは何かをはっきりさせようというものです。いろいろなリスクがあり得るわけですが、そのリスク分担の原則としては、民間部門が合理的な費用で管理可能なリスクはすべて民間に移転する、他方、公共部門しか管理できないリスク、あるいは民間が負担した場合、公共に比べ費用的に高くなるリスク（例えば、用地買収、公共側の事由による契約変更、事業に関連する法規制の変更、保険の適用ができない不可抗力等）については、公共のリスク負担とする、ということを含め契約毎にきちんとしておくことが必要です。

第4には、PFIの仕組みで、経済的な動機付けと契約による規律を通じてできるだけ安いコストで公共サービスが提供できるようにするのだということです。

このように、リスクをどう負担するかということが非常に重要なことですから、研究会を通じて、どういう種類のリスクをどこが負担するのかという切り分けの原則について、かなり細かな議論がなされました。ただ、PFI研究会に参加されているのは、海外でのPFI的な事業を手がけられた方々です。つまり、海外で、建設し運営して採算に乗れば公共部門に移すという実績があるところが、いくつか日本型PFIに関しても提案をしておられるわけです。この研究会では、特に民間事業者は、この中にビジネスチャンスを見出そうと非常に積極的で、圧倒されました。

官民の役割分担

官がやるべきことと、民がやるべきことは自ずと分かれるだろうとしています。

第一に、事業を進めることの是非、即ち事業の必要性や従来型の公共投資に代わってPFIで実施することの判断については、公共の役割です。第二に、PFIで事業を進めることを決めた後の民間事業者の入札・選定についても公共部門の責任と役割です。第三に公共部門は、PFI事業の決定から民間事業者との契約に至るまでの過程につて、責任を負う、としています。さらに公共部門は、PFIの実施に必要なルール、評価方法、評価の基準づくりを明確にしておかなければなりません。そして最後に、事業リスクの負担についても、民間側が合理的な費用で管理できないものは公共部門がリスクをとる必要があるとしています。要するに、どこまでのリスクを不可抗力として公共が負うか、というせめぎあいの部分が、委員会の中で最もホットな問題でした。

PFIの場合、従来型の公共投資と違う点は、契約した時点から先は、受けた側の民間側がイニシアティブを取る、ということです。よって、民間側でうまく事業を進めていけるのであれば、必ずしも公共事業のルールに従わなくてもよいという点が重要であり、これによって公共事業全体のコストを下げたり、民間に利益をもたらすようなことを促そうとしています。

PFIの導入形態

この研究会の中間報告では、日本型PFIの導入形態として、公共の負担が少ないものを優先的に考え、順次公共側の負担、さらには支援の程度が大きくなるものへと事業形態を拡大していくべきである、としています。この考え方に従えば、導入形態として、民間事業として独立採算で行うプロジェクト（独立採算型）、公共部門がサービスの購入者となるプロジェクト（公共委託型）、官民が協力して進めるプロジェクト（官民協力型）が考えられます。それぞれの類型が大きな括りであり、事業への官民の係わり方から、さらに分類することも可能であり、順番に説明していくこと

にします。

まず、独立採算型には、

- ・事業収入は受益者の支払いで賄われ、価格決定に関して民間事業者の裁量権が存在する形態（独立採算型その1）
- ・事業収入は受益者の支払いで賄われるが、事業権枠組みと価格の決定権は公共側に存在する形態（独立採算型その2）
- ・事業収益の基本が受益者の利用率で決定されるが、実際の支払いは公共が行うもので、代表的な事例としては英国のDBFO有料道路のシャドートールが挙げられますが、わが国ではまだこういう事例はない（独立採算型その3）

の3つを挙げています。

次の、公共委託型というのは、いわばアウトソーシングや事業の委託もこれに含まれるのですが、これをプロジェクト規模にまで拡大して、資金調達と設計・建設までが民間に委託されるというものです。例えば、庁舎や国立病院施設の建設・維持管理等でこの方法が考えられます。これに関連して、民間で国立大学のために立派なビルを作っただけ、大学が賃料さえ払えばどこへでも移れるというようにしていただければありがたいと思いますが、このためには、実は規制緩和が必要なのです。

それから、官民協力型で、この部分が最も多いと思われませんが、4つの事例を挙げております。

- ・英国の場合、NHS（ナショナル・ヘルス・サービス）の病院運営がこれに相当する。病院施設の建設と維持管理は民間業者が行うが、医療行為に係わる事業はNHSが行い、両者の事業収益は完全に分離されている（官民協力型その1）
- ・事業収益の一部は受益者の支払いで賄われるが（受益者負担）、残りは公共からの支出となる。英国ドックランドのLRT（ライト・レイルウェイ・トランシット・システム：路面電車）運営がある。自家用車の使用をLRTの利用に置き換えるために受益者が支払う料金を低く抑え、差額を公共が支払う。わが国の乗合バス事業赤字補填もこれに類似した考え方である（官民協力型その2）
- ・事業の初期投資が大きく、これを事業期間内で回収することができないため、初期投資の一部を補助金として公共が負担する。英国の事例では、ドーバー海峡トンネルとロンドンを結ぶチャンネル・トンネル・リンク・プロジェクトでこの手法が使われた。政府は、事業会社に対して所要投資資金の一部をグラント（無償供与）として与えた。わが国の鉄道軌道整備法による路線の高架化、踏切改良促進法による立体交差化に対する補助金制度もこれに類似する（官民協力型その3）
- ・事業資金に公共部門からの一部融資や出資を行い、公共も事業運営の一部に

関与する。わが国の第3セクター方式がこれに類似する（官民協力型その4）

P F Iの導入分野

P F Iと言いましても、いろいろなパターンがありますが、大きく3つに類型化することができます。

公的主体により原則整備される社会資本（ただし、民間事業者が参入するためには法的措置等が必要）

これまでは、いわゆる公共事業として行われてきた分野であり、現行法体系では、民間が業者となることは排除されているため、民間事業者が参入するには法的措置が必要となる

- ・ 道路（道路運送法に基づく「一般自動車道」を除く）
- ・ 港湾
- ・ 空港
- ・ 河川
- ・ 公園
- ・ 下水道等

許認可により民間事業者の整備が認められている社会資本

民間事業者の参入は可能だが、許認可が必要であり、それが大きな参入障壁となっている。このため、多くの事業は公共により行われてきている。

- ・ 道路運送法に基づく「一般自動車道」（自動車専用の観光用有料道路）
- ・ 上水道
- ・ 工業用水道
- ・ 廃棄物処理施設
- ・ 庁舎・研究施設等公用施設等

事業に係る許認可等を得ることなく民間事業者（第三セクターを含む）が整備可能な社会資本のうち、公共性が高いもの（ただし、公共物の占用許可等他の法令に基づく許認可が必要となる場合あり）

民間事業者の参入は出来るが、公共性が高く、様々な規制があり、それが参入の障害となっている場合がある

- ・ 情報通信施設
- ・ 熱供給施設
- ・ 新エネルギー施設
- ・ リサイクル施設
- ・ 観光施設
- ・ 教育文化施設
- ・ 医療施設

- ・ 社会福祉施設
- ・ 駐車場
- ・ 地下街等

こうして見てみると、北梅田貨物ヤード跡地をどうするのかを考えた場合、 のように使える可能性も考えられます。

P F I 推進法（案）要項

では、法律として日本ではどのような議論がされているのか。目的や基本理念については、先ほど来申し上げている内容ですが、ここでは事業のところに着目していただきたいと思います。

道路、鉄道（請願駅を含む）、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道、廃棄物処理施設等公共施設の建設に関する事業

庁舎、研究施設、宿舍等公用施設、情報通信施設、熱供給施設、新エネルギー施設、リサイクル施設、観光施設等の建設に関する事業

公営住宅、教育文化施設、医療施設、社会福祉施設、駐車場、地下街等国又は地方公共団体の責任により建設・維持管理が行われる事業

前各号に準ずる事業であって、民間事業者と政府又は地方公共団体が参画することにより、効率的かつ効果的な社会資本の整備の促進がはかれるもの

という事業内容に該当するものには、P F I 法案が適用されるということになります。

続いて、基本方針、法律で事業の募集、発案及び選定について、その透明化や適正化ということが言われています。次に、事業の実施、官民の協力、啓発活動及び技術的援助についての配慮、等の周知徹底の必要性が法律でうたわれています。さらに、財政上の支援等として、債務、無利子融資、保障、事業監督等、かなり多くの項目を挙げております。

例えば、「国等は、民間資金等の活用による公共施設等の企画・建設及び維持管理ないし運営を促進するため、20年を限度として、債務を負担することができる。この場合において、事業毎の具体的な年限及び金額は、予算に定めるものとする」とありますが、25年あるいは30年がいいのかという議論もあるかも知れませんが、ここでは20年としております。また、土地等の取得又は使用等ということも挙げております。委員会でも、土地信託が日本のP F Iの中心になるのではないかと、という意見を持つ委員もいました。それから、P F I推進委員会を設けて、契約から施行、運営、報告ということに関するものすべてを、この委員会で透明な環境のもとで議論すべきだ、としています。ここでは法律ですから、非常に抽象的に書かれていますが、重要なことは今後、この下に施行細則、政令、また地方公共団体の場合はいろいろな条例が出来るなど、細々とした実際上の措置が備わってきます。もし、こうしたこと

で事業を考える場合、地方公共団体レベルに応じて積極的に働きかけ、地域特性にあった様々なリスク負担の原則や土地所有等の問題を交渉する自治体あるいは国との間で環境を整えていく努力をする必要があるかと思えます。

いずれにせよ、この分野というのはこれからルールを作るわけですから、国、地方公共団体の側にはこうした新しいものを導入したいという意欲はありますし、他方、事業者側も新しいマーケットの開拓という意味で、積極的に取り組む意義が大いにあると考えています。私の感想としては、このPFIに関しては、関西よりも関東の方が貪欲に追求されているような印象を持ちましたが、関西でもチャンスがあれば、積極的に自治体等に働きかけていいものをつくっていくということが、一つのビジネスとして意味あることではないかと思えます。

日本版PFIの実現のために

これは、民間主導型インフラ研究会（PFI研究会）が、法案の概要が明らかになった段階で、要望する点等をまとめたものです。

「日本版PFI」の基本原則

「日本版PFI」の導入に際しては、以下の事項を基本とする必要がある。

(1) 「Value for Money」の徹底

英国のPFIと同様に、わが国のPFI事業についても、「Value for Money」というコンセプト、すなわち、「一定の支払いに対し、最も価値の高いサービスを提供する」という考え方を基本とすべきである。従って、PFI手法を活用する場合には、代替え手段（例えば通常の公共事業による手法）と比較して、より効率的・効果的に財政資金を活用できるか否かについて十分検討を行う必要がある。

(2) 官民官での適切な責任及びリスクの負担

事業に関する責任及び主たるリスクの民間部門への移転

PFI事業は、事業遂行に関する責任及び事業に関する主たるリスクを公的部門から民間部門に移転するものである。これにより、民間部門の創意工夫を活かした安価で質の高いサービスの提供が可能となる。

責任及びリスクの所在の明確化と最適な分担

PFI事業においては、官民双方が主体的にリスク管理を行うことが重要である。このため、官民間で責任及びリスクを分担する際には、先ずそれらの所在を明確化（identify）するとともに、個々のリスクについては、それを最も効率

的に管理できる主体が責任をもって負担するという「最適ナリスク分担」の考え方に基づくべきである。

責任及びリスクの契約による規程

P F I 事業に想定される責任及びリスクの所在と分担方法については、事前に、明確かつ適切に契約の中で規定すべきである。これは、公的部門と民間部門との間、民間部門を構成する各企業との間で、一定のディシプリン（規律）に基づき、事業が遂行されることを意味する。また、これにより、各部門のアカウントビリティ（説明責任）が確保されることになる。

(3) 透明性の確保

P F I 事業は、民間事業者の創意工夫を活用するものであるため、その前提として、公的部門が民間事業者に対し、事業実施に必要な情報を事前に、かつ、詳細に開示することが重要である。また、民間事業者の選定に当たり、公的部門は、これを公開の競争により行う等、選定過程の透明性を最大限確保すべきである。

この他、今後の課題としては、(1) 制度的課題の克服、(2) 必要な環境整備という点を挙げています。

まず、制度的課題の克服では、一つ目に「早急な規制緩和による民間事業者への事業分野の開放」としてしています。先ほど大学の例を出しましたが、管理者が公共セクターに限定されている、道路法、港湾法、空港整備法、河川法、都市公園法、下水道法等を挙げ、これらの法律を早急に変える必要があるとしています。二つ目に、「財政改革の推進」を挙げています。むしろ、全体的に財政をスリムにする、あるいは公共事業をきちんと説明できるものにするという気運が高まってこそ、こうした話はうまく進みます。

次に、環境整備では、一つ目に「多様な社会資本分野についての実施方針の策定を挙げています。可能な限り、今年度中にも実施方針を策定すべきであるということ。二つ目に「先導プロジェクトの導入」で、お手本になるものを早く立ち上げろということです。三つ目の「P F I に関する推進体制の整備」では、地方レベルでもこのようなP F I 推進委員会のような組織を作りなさいとしています。四つ目は、「事業に係るリスク軽減及び採算性向上等のための制度整備」を挙げ、税制措置、低利融資、公的部門による土地の手当て、事業期間内における継続的な予算措置、単年度主義を克服できるような方法も含めて基本方針・実施方針を作るように、という要望です。五つ目が「民間事業者の入札コスト等の削減」で、例えば様式を統一するなど、入札にかかる様々なコストをもっと下げて欲しいとしています。いろいろなことに、エレクトロニック・コマースの時代ですから、様々なテクノロジーを活用すれば、かなり統一化できるものもあると思います。そして、最後の六つ目には「P F I 専門家の養

成」としています。公共事業というのは、規模がまちまちですから結構大規模で、それに関わる専門家の数というのは非常に膨大なようです。つまり、エンジニア、設計技師というものから、コンサルティング、現地調査、法律（特にファイナンス）の専門家等、多種多様な人材が必要になってくるわけです。プロジェクトファイナンス方式を使うように、という主張も何度も出されました。長期の資金運用先を探している日本の金融機関の方は、プロジェクトファイナンスの一つの有望なターゲットとして、非常に興味を持っておられたようです。

最後に

例えば、海外では、コンソーシアムを組み、責任の切り分けをし、如何にプロジェクトファイナンスを実行していったのかという事例が報告されていまして、わが国においても金融機関の側から、新しいファイナンスのつけ方によるマーケットの開拓という意味で、私も強い興味を持っております。世の中がこれだけ不況のあおりを受けている中で、この研究会では非常に熱気が感じられました。事業者、公共当局、そして金融機関といったところが、何とかこの状況を打破することで、新しいビジネスチャンスを見出せるような仕組みが考えられないだろうか、という熱い議論が飛び交っていました。

以上で、話題提供を終わらせていただきます。

（拍手）