

# 日本版 PFI の行方

## 先導事例作りに動き出す時

林 敏 彦

大阪大学大学院国際公共政策研究科教授

### 行革から始まった英国のPFI

PFI (Private Finance Initiative) とは、財政難と公共サービスの質的低下に苦しんでいた英国で始まった新たな社会資本の整備・運営等を行う手法である。PFIを通じて民間部門は公共サービスの提供に広範な管理的、商業的、創造的スキルを持ち込み、莫大な利益を政府にもたらすことができるといわれている。従来、公共財サービスは公的部門が提供するものとされていたことに対し、最近では民間部門がサービスの質を豊かにすると同時に低コストで提供できると考えられてくるようになった。

英国のPFIの基本思想は「VMF」(Value For Money)である。これは「投下した資金に対し、最も価値の高いサービスを提供する」との考え方である。PFIが導入される前は、公共事業に投下した資本の収益性に対する認識が甘かった。公共サービスの収益性を改善するために「VMF」の考え方が導入された。

英国のPFIを事業の種類別に分類すると、次の3つに大別される。まず、DBFO (Design, Build, Finance and Operation) を代表とする、公共に対する「サービス提供型」である。これは民間事業者が施設の建設や運営を行うとともに、公的部門にサービスを提供し、公的部門からその対価を得ることでコストの回収を図るものである。刑務所や病院、道路はこの手法で運営されている。次に、有料道路や有料の橋などで採用されている「独立採算型」がある。民間事業者が独自に施設の整備や運営を行い、コストを利用料金から回収する方法である。最後は官と民が協力していく「ジョイント・ベンチャー型」であり、これは都市の再開発などにも使われている。「ジョイント・ベンチャー型」は、日本の第3セクターに近い考え方である。

PFIを導入したことによって、英国の公共部門は、社会保険庁の社会保険記録システムのデザインとメンテナンスで60%、道路では15%、刑務所でも10%のコスト削減に成功しており、PFIのコスト削減効果は非常に大きいといえる。

PFIの累積契約額は、1998年3月までに87億ポンド(約2兆円)となっている。近年英国での成功事例にならって、アルゼンチンやチリでもPFIに積極的に取り組んでいる。

### 公共部門の関与が大きい日本のPFI

P F I は公共部門のコスト削減効果が大きいため、日本でも通産省と経済企画庁が中心となり、P F I を推進する動きが見られる。経企庁ではP F I を「公共のために公的部門が必要と認めて事業を企画し、民間企業はその建設又は維持管理を立案する。公共は公共サービスの充実のため、民間企業は利潤追求のために参加。官民は詳細かつ厳格な契約を結ぶ。」やり方と規定している。また、通産省では、「日本版P F I」を推進するにあたり、基本原則を定めている。第1は英国と同様、「V M F」の徹底である。第2に、P F I の性格上、契約が長期となるため、責任やリスクの所存を明確にしている点である。第3に、P F I は民間事業者の創意工夫を活用するものであるため、公共部門が民間部門に対し、事業の実施に必要な情報を事前にかつ詳細に開示するという、選定過程の透明性の確保ということである。

「日本版P F I」の特徴というものも見出すことが出来る。まず、国や地方公共団体からの様々な援助を民間が期待しているように思われる。これはP F I に限ったことではないが、一般に日本の民間セクターは官への依頼心が強すぎる。例えば、2003年から地上デジタル放送が始まろうとしているが、そのことを審議する懇談会において民放の側からは、必要となる設備投資を賄うために補助金、低利融資、加速度消却といった優遇措置を要望する声必ず上がる。対照的にイギリスでは、デジタル放送への転換は民放の経営判断の問題であり、普及のために家庭にセットトップボックスを無料配布したという放送局があれば、自己責任問題として政府は特段の優遇措置を講じる必要はない、と考えられている。日本版P F I においても国や地方公共団体からの信用保証、利子補給、リスク負担を期待する声大きい。政府出資会社の事業計画、人事等への政府の介入も日本の法律には書かれており、様々な意味で公共部門の関与が大きくなっている。

### 期待される公共事業の有効利用

P F I に期待される点は公共事業契約の透明性向上というまでもなく、公共財産の有効利用促進である。今までの日本の公共事業は、国有財産の目的外使用を禁止しているように、公共施設の維持管理という考え方が非常に強かった。その考え方を改めて、公共施設の有効利用を促進することを期待したい。

最近では事前に公共事業の採算性を計算する自治体も出ているが、事業結果の報告は皆無である。ライフサイクル・コストの考え方のように、公共サービスにかかる費用を削減することも、P F I に期待できよう。他方、民間事業者にとっては、P F I は新たなビジネスチャンスの拡大といえる。現在、各地で開催されるP F I に関するセミナーも盛況である。

最後に、今までの日本の金融機関が不得意であったといえるプロジェクト・ファイナンスの活用があげられる。今までは担保をとって融資する有担保原則が慣習であり、金融機関の融資原則でもあった。プロジェクトそのものの収益性に対して、融資ある

いは出資するという考え方が日本では希薄であった。PFIの導入によって、米国の投資銀行が専門的業務として行ってきたようなプロジェクト・ファイナンスを積極的に活用していくことが期待される。

## エージェンシー化や外部委託の活用を

日本でもPFIを推進するためには、克服すべき課題もある。日本では、道路は道路法、港湾は港湾法、空港は空港整備法という法律によって公共施設の管理者が定められているケースがほとんどである。しかもその管理者が、公共部門に制限されている。こうした分野にPFIを導入しようとするのであれば、管理者の範囲を特殊法人や公共法人まで拡大する必要がある。現行のままでは、下請的もしくはアウトソーシング的な役割にとどまり、主体的な管理者になれないために事業が軌道に乗らないことも予想される。特定事業には厳しい規程が置かれているものが多く、誰でも簡単に認可を受けられないことも問題である。こうした課題を克服するために、政府に求められることがある。

英国では、PFIが導入される前に、様々な公共セクターのエージェンシー化が進んだ。日本においても行政改革の一環として、エージェンシー化が検討されており、国立大学でも一時検討していた。日本では、PFIを国の機関レベルで実施しようとしているが、施設管理者を英国のようにエージェンシー化して、自由度を高めた方がよいであろう。

また、新たなPFIの活用を見出すためにも、公共事業のアウトソーシングを進めるべきである。第3セクター事業体の民営化も検討しなければならない。本来、第3セクターは、公共部門と民間部門のすぐれたところを集めて事業を実施するものであるが、現在の第3セクターは、企業体としてのコンセプトが統一されていないなど、その欠点が目立つ。しかも、責任体制も不明瞭なところが多い。こうしたところを、いち早く民営化していくことを検討する必要がある。

さらに、公共事業の妥当性を誰にでも説明できるように、情報公開や透明性の向上をより一層徹底すべきである。不景気になると、景気対策のために補正予算で公共事業を追加発注するが、こうした事業も妥当性を十分に検討してもらいたい。

最後に、公共サービスニーズの的確な把握ということが挙げられる。これは「VFM」の延長ともいえるが、どこにどのようなニーズがあるのかということは今まで以上に真剣に把握しなければ、「VFM」は実現できないだろう。

## 民間は公共部門にサービスを売る気迫で

PFI導入に際しては、その環境を整備することも重要である。現在、国会で「P

「PFI関連法案」が審議されているが、PFIは法律ができたからといって、すぐに普及していくものではない。基本原則に基づき、各公共団体が実施方針を策定することが求められる。先導プロジェクトを実施し、PFIを推進するような環境を整備することも必要である。

同様に、PFIの推進体制を作らなければならない。英国では4P（Public Private Partnership Programme Ltd.）といわれる組織が地方でのPFI推進体制を作っている。プロジェクトの掘り起こしから具体化までを担うような組織を作り上げているのである。日本の地方公共団体でも4Pのような組織を設立していくとともに、国としてもPFI推進委員会等を設置し支援制度を整備しなければならない。

さらにPFIの場合、様々な知識を必要とすることから、その専門家を育成することも重要である。専門家とは、弁護士や技術的な専門家、マネジメントの専門家、営業・広告宣伝の専門家などのことである。

他方、民間部門にも求められることが多い。とりわけ企画力・創造力といったビジネスプランの設計などが期待される。民間部門から公共部門に対し、企画立案してPFIを実施していくことが必要になるだろう。

PFIでは、事前に入札企業同士が情報公開するというようなことも、避けなければいけない。自治体が率先して数社からなる企業の協同事業体を作らせ、そこに公共工事を任せるといったやり方があるが、そういうことはなくし、公正な入札で事業を進めるべきである。

PFIの場合、長期契約なので、民間部門に対して、慎重に委任することが必要となる。しかも、多数の業者がコミットするため、コンソーシアムの運営とコーディネーションも求められよう。事業を中止する場合にはその事業が受け継がれるようなシステムを作らなければならない。

最も重要なのは、公共部門にサービスを売るという気迫である。今までのように公共部門から事業を請け負うのではなく、公共部門が考えるコストよりも、われわれの方が安くできるという気迫が必要となるだろう。

## 資産管理からサービス提供へ発想転換を

以上のことを考えていくと、公共サービスとは何かを改めて考え直さなければならない。今まで公共事業というのは、それを活用しようというのではなく、管理するという傾向が強かった。このような考え方を見直す時期にきているのではないか。つまり、公的資産の所有や管理といった発想から公共サービスを提供することが公の役割であるという発想の転換が非常に必要である。

例えば、国立大学の敷地や建物は、教育や研究が行われるために必要ではあるけれども、資産管理そのものは大学本来の業務ではない。大学事業をPFIで実施すると

なれば、資金を調達して、建築し、サービスも管理も全て引き受けるということになる。

公共財の本質が社会福祉サービスのようなサービスを提供することだとすると、公共財は、究極的にはサービスの提供が効率よく、適正なコストでユーザーが望むものでなければならない。このような点を考え直すために、PFIというのは非常によい方法なのではないかと思われる。

現在のPFIでは、刑務所や病院、学校などの施設を民間が作り、中身のソフトにあたるサービスを公共部門が責任を持って行っているところが多い。ソフトのサービス分野も視野に入れたPFIを実施すべきではないだろうか。

そういう実例が日本に全くないわけではない。最も古い例の1つは特定郵便局であろう。これは、郵政事業を津々浦々に広げようにも財政的限界があるとして、民間人に郵便局舎を建設してもらい、それを郵政省が借り上げて郵便事業を営んでいる例である。PFIでいえばDBFOなのである。

エージェント問題を克服する必要もある。依頼主が思っているほどに代理人は行動しないという、依頼主と代理人の関係を説明する理論がある。代理人がどれだけ依頼主の意図とは違う行動をとるかというのがエージェント問題である。身近なところでは株主と経営者、政治家と選挙人の関係がこれにあてはまる。

公共サービスを提供するときにも依頼主としての公共部門と代理人としての民間部門の間には、ある種の齟齬（そご）が生じる。契約事項として克服しなければならないこともあるが、特に大きいのがリスクの問題である。思いもかけないリスクが発生した場合に、どう対処するかということを決しておかなければならない。日本のPFI推進法は、できるだけ法律に書こうとしているが、新しい制度であるからわからないことがたくさんあり、すべてを網羅しているわけではない。だが、公共サービスの効率性が貫かれるという点において、あるいは様々な透明性が確保されるという点で、非常に意味のあることではある。

## 求められる民間の積極性

現在、地方公共団体は、財政事情が厳しいため、できるだけ安いコストで起債に頼らずに、住民サービスにはこたえていかなければならない。そのためPFI導入を検討しているところが増えつつある。だが、政府には積極的に推進しようという姿勢が見られない。通産省はPFIを推進しているが、一方で建設省は第3次補正予算が成立したため、公共事業を執行するだけで精一杯という状態で、とても低コストで公共事業をしようとしても熱が入らない。ただ、これは一過性の問題であろう。

PFIを導入するに際して、日本と英国で似ている部分も違う部分もあるが、実際にPFIが是か非かということではなく、具体的にどういうことができるか、そのた

めに克服すべき課題は何かという具体論を検討する時代に入りつつある。

民間企業にとってPFIは新たなビジネスチャンス開拓の分野として大いに注目して欲しい。確かに日本はこれまでに前例が少ないことから、長期的コミットメント、リスクの負担、複数の事業体のコーディネーションなど、不確実性に満ちた契約となることが懸念される。したがって、海のものとも山のものともつかない事業にどこまで乗り出せるか決断がつかないという事情も理解できる。しかし、前例が積み重なり、定型的な契約パターンができあがったときに参入しようとしても、もう遅い。今求められるのは、新たなアイデアを掲げて自社に有利な契約条件を認めさせようとする積極性である。

(日本経済研究センター会報 1999.3.15)