

日本版 P F I について

- 小さな政府と効率的な社会資本整備・公共サービスの実現に向けて -

都市開発部 篠原 二三夫

1. P F I 導入への期待と当惑

英国では、民間事業者が社会資本整備・公共サービスを適切かつ納税者からみて有利に代替できるのであれば、当該公共事業・サービス部門を民営化し、小さく効率的な政府づくりを促進しようという P F I (Private Finance Initiative) が 1992 年に導入され定着しつつある。

日本でも通産省、建設省などの各委員会、不動産シンジケーション協議会、経団連などによって、効率的な社会資本整備・公共サービスの実現のために、民間の資金力と経営力、技術力を最大限に活用する P F I 導入の必要性が叫ばれてきた^(注1)。

もし、日本に英国のような P F I を導入することができれば、民間事業の範囲を拡大しながら、財政支出と国民負担の縮小を図るという一石二鳥が実現する可能性がある。

このため自民党が議員立法に基づき今国会に提出予定の「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案」(P F I 推進法案) の内容が注目されていた。

しかし、4月23日に公表された P F I 推

進法案の目的を要約すると、民活による公共施設等の建設、維持管理、運営の促進により、効率的・効果的な社会資本整備を進め、国民経済の発展に寄与することとされ、英国 P F I のような行革目的は掲げられていない。

しかも、国公有地の無償または時価より低い価格での提供、政府出資、事業者への無利子貸付け、債務保証、土地取得支援、技術的援助の配慮、特許等の権利関係の調整、担保不動産の利用促進など、かつての民活を上回る公的支援策が並べられ、公共による財政支出のばらまきにならないかという懸念を感じる。

政府自体の非効率性、事業の必要性が十分に問われることなく、このようなばらまきが行われ、気がつくとも一層の負担を余儀なくされているという状況は、多くの国民にとって、もはや受け入れがたいことである。

このような問題意識に立って、本論では英国 P F I の理念と実施手続き、実際の効果などを調べたうえで、自民党案との違いを確認しながら、日本が導入すべき P F I とはどのようなものなのかを考えたい。

2. 英国 P F I の経験より

(1) P F I は行革の一環

1960年代以降の経済不振、財政赤字拡大、行政機構の肥大化などの問題、いわゆる英国病の克服のために、サッチャー保守党政権は、強く小さな政府の実現を推進してきた。

メジャー政権は、サッチャー政権が進めてきた公的部門の縮小、規制の緩和、公共サービスへの市場原理の導入などを承継し、さらに政府執行部門のエージェンシー化、市民憲章^(注2) (The Citizen's Charter)、公共サービスの質を向上させるために民間による同様なサービスと競合させるマーケット・テストング (Market Testing) などを推進してきた。これらの政策は、従来の「行政」の立場から「経営」する立場への対応変化を目指すものであり^(注3)、P F I はこの延長線上に位置づけられる政策である。

英国でも日本の民活に類似した公民共同事業 (PPP: Public Private Partnership) が行われてきたが、P F I は行革を念頭に置き、このPPPをさらに押し進め、公共セクターの役割の多くを民間セクターに移譲した取り組みと言えよう。

(2) 顕在化しつつある P F I の効果

92年の P F I 導入から98年の2月10日までに、£9.4billion (約2.1兆円) の P F I 契約が調印されている。メジャー政権から P F I を受け継いだブレア労働党政権は、98年度内に累計で£14billion (約3.2兆円) の P F I 事業を達成することを当面の目標としている。

93年時点の英国の財政赤字は G D P 比マイナス7.8%であったが、97年はマイナス3.7%となり、毎年1%ずつの改善が続いている (図表 - 1)。

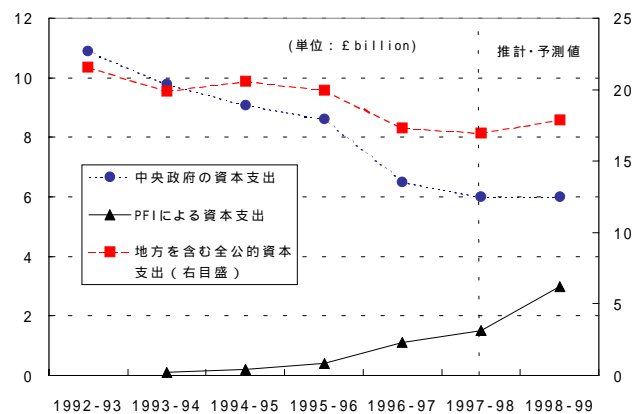
図表 - 1 国・地方財政収支のGDP比(%)

	1993	1994	1995	1996	1997
日本	-4.8	-5.0	-6.2	-7.0	-5.3
英	-7.8	-6.8	-5.7	-4.8	-3.7
米	-4.4	-3.2	-2.8	-2.5	-2.7

(資料)日本長期信用銀行「P F I について」98年2月

また、P F I の資本支出は着実に増加しているのに対し、公共部門の支出は中央政府の支出を中心に着実に減少しており、P F I 導入の成果が現れているものとみられる (図表 - 2)。

図表 - 2 公共部門の資本支出



(資料) Financial Statement and Budget Report 97/98

(3) 明確な P F I の基本理念

P F I は次のような明確な基本理念に基づき制度化されている。

公共の役割は適切なサービスの購入

公共セクターは、従来、公共サービスの提供者であったが、P F I の導入によって、適切なサービスの購入者に転換すべきである。

原則すべてが P F I 事業

すべての公共事業・サービスは、P F I の対象である。P F I では効率的に実施できない事業に対してのみ、政府による従来型の公共投資が認められる。

バリュー・フォー・マネーの概念導入

国民からの税金に対し、最も価値あるサービスを提供するという概念（Value for Money: VFM）が導入されている。VFMに基づき公共支出は常に妥当なものでなければならない。

PFI導入当時は、事業企画段階からVFMの試算と確認が求められていた。しかし、PFIをより効率的に推進するため、ブレア政権になってから、民間事業者との契約時点までに当該契約条件に基づくVFMを確認すれば良いことになった。

市場が評価、マーケット・テスト

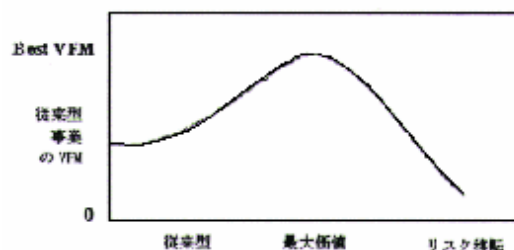
公共サービスの質を改善するために、公共セクターを民間セクターと競合させるという考え方が導入されている。民間による公共サービスの提供が、VFMの考え方のもと、行政によるサービス提供よりも効率的であるならば、当該部門の公共サービスは民営化し、効率化を進めるとともに、当該行政部門の縮小を図り、小さな政府づくりを進める。不要となった人材は、民間事業会社によって起用される場合が多いようである。

民間へのリスク移転

民間による事業推進は、市場原理に基づくものであるべきで、民間に対しては、VFMに応じてリスク移転が検討される必要がある。

すべてのリスク移転がなされれば、当該事業は国家からみてオフバランスされた事業となるが、VFMの観点からみれば、必ずしも優れた事業ではない。一般的に、適切なリスク移転によってVFMの最大化が達成できると考えられている（図表 - 3）。

図表 - 3 リスク移転とVFMの最大化



（資料）<http://www.treasury-projects-taskforce.gov.uk/>

情報開示の徹底

PFI事業の当事者間における入札・契約条件等の情報は、公共の益に反しない限り契約条件に基づき開示されることはない。しかし、事業者の決定プロセスや事業経過などの公共的な事項は開示されるのが原則である。

また、1994年4月の情報公開要綱が導入され（97年に改正要綱が施行）、情報の非開示決定がなされた場合でも、行政の内部審査を経た上で、庶民員議員を経由して国会オンブズマンに申し立てが可能である。

(4) PFIの3つのタイプ

PFIには事業者から見た場合、以下の3つのタイプがあり、事業の特性に応じた選択が行われる。

公共サービスの提供型

民間事業者が施設を建設運営し、主に公共セクターへのサービス売却代金によって投資額を回収するタイプで、最もPFIの基本理念に馴染む。ただし、単なる施設の金融リースなどは対象外となる。病院、刑務所、道路、情報システムなどの公共サービス提供に実績がある。

自立投資回収型

政府の事業許可に基づき、民間事業者が施設を建設し経営する。有料道路や橋のように、投資額は利用料金収入から回収し、原則として公共セクターによる支出はない。いわゆる東南アジアなどで盛んに導入され

たBOT (Build, Operate & Transfer) など
はこれに該当する。

公民共同事業型

公民双方の資金を用いて施設を建設するが、事業の運営は民間が主導する。当該事業収益だけでは投資額の直接回収は難しく、再開発、鉄道敷設などによる開発利益に依存する場合が多い。PFIのなかでも、公共セクターによる効果的な支援が認められるタイプである。ただし、経営に対する補助金などの支援ではなく、一般に事業資産の取得、利用に関する支援に限定されることが多い。

(5) 推進主体と事業のプロセス

PFIの決定機関

当初、大蔵省外にプライベート・ファイナンス委員会が設立され、中央官庁、地方自治体、民間事業者の間でコーディネーター機能を果たしていたが、決定権限はなかった。

ブレア労働党政権になってから、PFIの一層の促進を目指すために、決定権のあるPFIタスク・フォース (TF) が大蔵省内に設置され、PFIの承認、支援、調整などを包括的に担当している。

TFは責任者を含め民間の専門家9名によるプロジェクト・チームと、大蔵省の次官・職員による政策チームから構成されている。

前者はPFI事業の採算性を確認し、事業承認の責務を負う。後者はPFI事業のルール、書類手続き等の徹底、各部局間の横断的な調整などを行う。

PFI事業の主体

PFI事業は、各公共セクター、地方自治体におけるPFI部局が事業ニーズを創出し事業推進の主役となる。TFはプロジェクト・チームを中心に各部局を支援するとともに、事業申請の許可、関係者の調整などを行うが、最終的な事業責任は常に各

部局が負担する。

この他に重要な役割を担うものとして、独立した行政監査機構 (National Audit Office: NAO) があり、各部局、民間事業者およびTF間の事業プロセス、会計監査、VFM監査などを行い、その結果は直接議会の公共会計委員会に報告される。

PFI事業のプロセス

PFI事業の一般的な実施プロセスは、1から14までの14ステージに区分できる (図表 - 4) 。

準備段階では、最初に各部局による事業ニーズの創出が行われ (ステージ 1) このニーズをどのように実現すべきか、PFIを含め、複数の事業推進策の有効性、効率性などの評価が行われる (ステージ 2) 。PFIによる推進が決まると、事業化の具体的なイメージ、リスク分析、予算制約などに基づいて当該事業の仕組みづくりが行われる (ステージ 3) 。この段階では、民間事業者や市民などの関心度、市場化した場合の採算性の確認などのために、予備調査が並行して行われる。重要な事業では、このステージからTFが参加する場合がある。

事業者募集段階に入ると、TFによる事業の承認とともに、専門家によるプロジェクト・チームの組成が行われる (ステージ 4) 。さらに、事業の概要、提案書の募集要綱を記した事業コンペ (Call for competition) が公告される。コンペ参加を希望する者には、詳細情報として、事業目論見書が渡される (ステージ 5) 。同時に今後の事業者選定基準の検討・作成が行われる (ステージ 6) 。この公告に基づく参加希望者のなかから事前資格審査が行われ、多数の候補者からなるロングリストが作成される (ステージ 7) 。

事業者選定段階に入ると、候補者はさらに絞り込まれ (ステージ 8) 同時に参加希望者の状況などをみたくうえで事業ニーズや計画などの再点検が行われる (ステージ 9) 。

事業の前提条件が確定した後、事前資格を得たものに対し、具体的な提案要請が出される(ステージ10)。提案書の受領後、まず、全提案者に対し提案内容の確認が行われ(ステージ11)次に仕様条件への適合性、契約条件の交渉などを経て、要求に見合う提案者に対しは、最終提案(Best and final offer: BAFO)の提出が求められる。最終提案に基づいて、再度、計画の見直しが行われ(ステージ12)当初目的の達成が可能かどうか確認される。これに問題がなければ、事業者が決定され、その事実は直ちに公告される(ステージ13)。各部署は、その後、継続して事業者との契約履行の管理・監督を行うことになる(ステージ14)。

以上は概略であるが、英国PFIの指導要綱には、標準契約約款も含め、このほかにも実施段取りがきめ細かく記載されている。

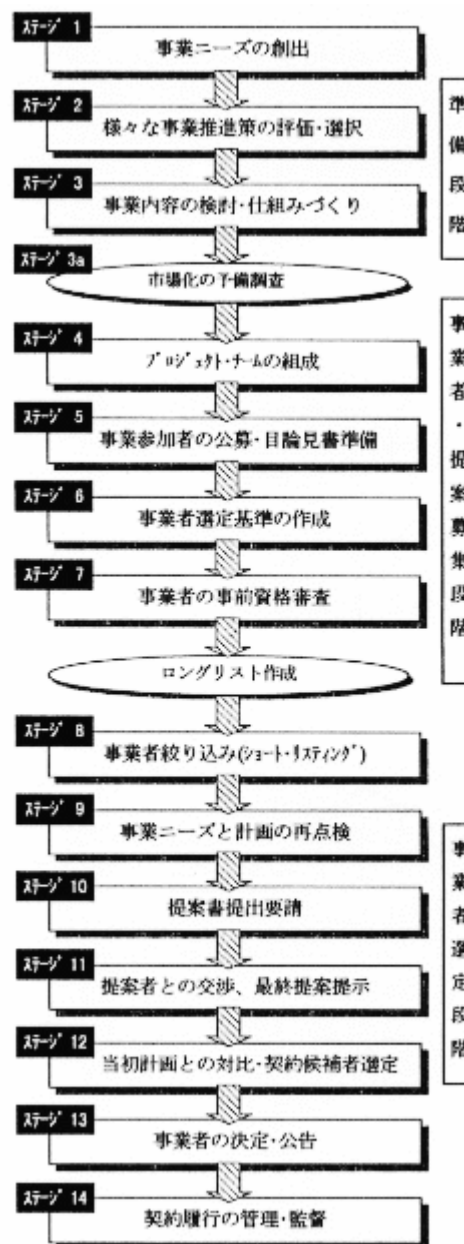
地方公共団体などがPFIを実施するにあたっては、その指導要綱、人材育成のためのプログラムが準備されている。

3. 課題の多いPFI推進法案

(1) ゴールのない導入目的

PFI促進法案が掲げた法の目的は、結局、民活の促進を図るための基本となる事項を定めることに置かれており、英国PFIのように小さな政府を実現するといった明確なゴールはない。社会資本整備、国民経済の発展に寄与することは当然の帰結であり、ごく一般的な目的でしかない。

図表 - 4 PFIの14ステージ(標準型)



(資料) <http://www.treasury-projects-taskforce.gov.uk/>に基づき作成

図表 - 5 P F I推進の目的

第1条 この法律は、民間の資金、経営能力及び技術能力を活用した公共施設等の建設、維持管理及び運営（これらに関する企画を含む。）の促進を図るための基本となる事項を定めることにより、効率的かつ効果的な社会資本の整備を図り、もって国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする。

(2) 目的は公共施設の建設か

民活法でも同様であったが、本法案でも、道路、鉄道河川、公園、上下水道、公営住宅、教育文化施設、廃棄物処理施設、情報通信施設、新エネルギー施設、リサイクル施設など、法の適用対象である公共施設が列挙されている。これでは公共施設を建設することだけがP F Iの目的であるかのようである。

国民が求めているのは、建設工事自体よりも、合理的で公平な税負担によって得られる質の高い充実した公共サービスである。

むしろ、豊かな自然環境の実現、渋滞のない道路ネットワークづくり、充実した医療・介護サービスや保育・教育サービス、地域汚染のないゴミ処理サービスの提供など、P F Iの対象となる公共サービスの内容が列挙されるべきではなかろうか。

英国P F Iは国公有の資産ベースの事業から、サービス確保を重視した公共サービス事業への転換を意図しており、その対応に学ぶべきである。

(3) 本質を欠いた基本理念

法案の基本理念では、「財政資金の効率的利用の観点を踏まえつつ」「当該事業収益等をもってこれに要する費用を支弁することが可能である～」場合、「～できる限りその実施を民間事業者にゆだねるものとする」とある（図表 - 6）。

しかし、事業の採算が合えば民間に任せるのが適切という発想が主ではおかしい。「財政資金の効率的利用が可能」であることが主であり、「事業収益によって費用を支

弁可能」であることは従である。

法案によると、河川管理などは収益事業ではなく、民間事業者がP F Iで代替する意義は最初からない。建設省の河川管理部門を縮小し民間事業者に代替させる場合、

当該部門の直接人件費、間接費、工事費、支援コストなどの合計以下で、民間事業者が同等のサービス提供を代替できるか、同じコストでもより質の高いサービスが提供できるかということが検討されるべきである。

図表 - 6 P F Iの基本理念

第3条 公共施設等の整備等に関する事業は、国及び地方公共団体と民間事業者との適切な役割分担並びに財政資金の効率的利用の観点を踏まえつつ、当該事業により生ずる収益等をもってこれに要する費用を支弁することが可能である等の理由により民間事業者に行わせることが適当なものについては、できる限りその実施を民間事業者にゆだねるものとする。

2 特定事業は、国及び地方公共団体と民間事業者との責任分担の明確化を図りつつ、収益性を確保するとともに、国等の民間事業者に対する関与を必要最小限のものとするにより民間事業者の有する技術、経営資源、創意工夫等が十分に発揮され、低廉かつ良好なサービスが国民に対して提供されることを旨として行われなければならない。

英国政府は国民の利益の確保を第一に考え、VFM概念の浸透と実施に5年以上の歳月をかけ、制度改善を行ってきた。財政資金の効率的利用を単に「踏まえた」対応では、国民の理解は得にくいのではないか。

「民間事業者に対する関与を必要最小限にとどめる」という理念についても、これだけの支援措置（図表 - 7）を実施した場合に、可能なこととは思にくい。

特に、民間事業者に対して出資や債務保証が行われた場合、当該事業者の経営は事実上監督されていることとなり、民間事業者の自主性を重んじることと監督することを両立するには難しい面が多々あろう。

そもそも、民間の自主性を尊重する事業に、政府が出資や債務保証を行う事自体が不都合なのである。

図表 - 7 P F Iによる支援措置(概略)

第11条	選定事業についての国の債務負担は30箇年度以内(委託料、賃料、リース代金など)。
第12条	国有財産を無償又は時価より低い対価で使用させることができる。
第13条	予算で定める金額範囲内で出資できる。
第14 & 15条	政府、地方公共団体は選定事業者に対し、債務保証可能。
第16条	特に公共性の高いものについて、予算の範囲内で無利子貸付けを行うことができる。
第17条	資金確保、融通のあっせん、地方債についての特別な配慮。
第18条	事業用の土地等は、円滑な取得のために、土地収用法に基づく収用などについて適切に配慮。
第19条	その他必要な法制上、税制上の措置を講じ、財政上及び金融上の支援を行う。
第20条	技術活用、創意工夫を妨げる規制の撤廃、緩和を促進する。
第21条	国、地方公共団体及び民間事業者は相互に協力。
第22条	国、地方公共団体は住民理解、同意及び協力を得るための啓蒙活動を推進する。特許等の技術の利用の調整等について特別な配慮をする。
第23条	選定事業に使う土地の担保処分による損失は繰り延べ資産として整理できる。10年以内の均等償却とする。

(4) まだ白紙の基本方針

P F I事業の基本方針は、今後内閣総理大臣が民間資金等活用事業推進委員会の議を経て定めることになっており、結局、この法案では、実際の事業プロセスについてはほとんど規定されていない。

一般の公共事業と比べてP F I事業による費用の縮減をどのように評価するのか。公共事業・サービスの提供を委託する場合、民間事業者の自主性をどのように尊重するのか。国民の利益はどう保たれるのか。入札書・提案書の評価基準はどのように設定するのか。事業者の選定プロセスはどのように透明化されるのか等々、まだ多くの課題がある。

(5) 権限のない事業推進委員会

法案をみる限り、前述の事業推進委員会は意見を述べるだけで、ほとんど権限を持たぬようである。9人の委員を任命する点は、英国T Fにおけるプロジェクト・チームを参考にしたものと推察される。しかし、T Fとは異なり何も権限がなければ、委員会

を設ける意義はないのではないかと。

(6) 独立監査機関

法案にはP F I事業、事業会社に対して監査を行う独立機関の設置については何も記述がない。通常の行政監査ではなく、新たな監査機関の設置が必要ではないかと。

4. 真の社会経済的成熟を目指して

行革の一環としてとらえた場合、英国P F Iと比べて、日本版P F I法案の内容にはまだ多くの課題がある。このままでは、従来の民活政策の拡張版にすぎず、英国のようなマクロ経済へのプラスの効果を期待することは難しそうである。

仮に、従来の民活による公共事業の活性化策とみた場合でも、多くの支援策が相互関係への配慮もなく網羅されているだけであり、国民の立場からすれば、本当に税収を最大限に活かした効率的な事業が推進できるのか、そこに大きな懸念を抱かざるを得ない。

ただ、行革が官僚の手によって達成されることを期待するのは難しく、自民党の議員立法はこの点大きな意義を持つ。これを機に、小さな政府づくりと効率的な社会資本整備・公共サービスの実現を目指した議論が各界で徹底的に行われるべきであり、自民党はそれに耳を傾けるべきである。

もともと、日本の民間企業は、P F Iの事業に馴染んでいる。官公庁の発注形式は詳細設計を含めた一括請負で行われることが多いし、BOT契約に基づく熊谷組や西松建設による香港の海底トンネル工事、あるいはフィリピンなどの電力事業等は様々な課題に直面しながらも一応の成功をおさめている。

マレーシアでは、1980年代初頭から、企画、設計、許認可、調整、工事、維持・補

修というように分業化・専門化した公共建設事業を、日系企業が新たな工法に基づいて一括受注し、著しい工期の短縮と政府部門の間接費の節減を実現した例がある。

竹中工務店などは従来5年近くを要した超高層ビル工事を、2~2.5年で完成させたし、大成建設や間組などと現地企業のJ/Vは、セラングール州の経済開発公社(SEDC)から受注した住宅建設を、1万戸あたり3年程度の工期と従来工法を下回る事業費で実現し、適正水準の利益をあげている。

マレーシアの非効率的なシステムは、かつての統治者であった英国によるものであり、その固定的なシステムを民間の技術と一括請負契約で変革したのが、現在英国のPFIを学ぼうとしている日本であることは興味深い。

しかし、日本の公共セクターおよび公共的事業に参加する民間セクターに欠けているのは、単に建設工事を請け負うことではなく、国民の利益のために質の高い公共サービスを合理的な費用で提供するという理念である。その理念に基づいて事業を推進する場合、公平性と情報開示による透明性の確保が常に要求されてくる。

従来、これらの点がないがしろにされてきたため、政府に対する国民の信頼が希薄になるだけではなく、一事が万事の日本の対応に世界の不信感が高まり、その将来に対する期待が縮減しているのではなからうか。

今こそ、国民の利益を重視したPFIの導入によって社会資本整備・公共サービスにかかわる行革を推進し、日本の社会経済的な成熟を実現する第一歩を踏み出すべきである。

(注1) 通産省関係では民活インフラ研究会、「新エネルギー・リサイクル等PFI推進協議会(ゴミ発電等)」、建設省関係では「民間投資を誘導する新しい社会資本整備委員会」、不動産シンジケート協議会による「民間資金活用による社会資本整備のあり方研究会」などが進められている。経団連は「豊かさと活力を生むための社会資本整備を」という提言のなかでPFIについて触れたほか、さらにそれに特化した研究会を設置している。

(注2) 1991年の白書「市民憲章」に示されたもので、消費者にこれまで以上に大きな力を与えることによって、公的サービスの質を向上させようとする政策。同憲章では、サービスの「質(Quality)」、競争原理に基づくサービスの「選択(Choice)」、その「基準(Standard)」、公的サービスは公金支出に見合った「価値(Value for Money: VFM)」を持つことをその手段としている。

(注3) 本パラグラフは、榊原秀訓(1998)「イギリス、行政(Public Administration)から経営(Public Manage)へ」『法律時報、特集「行政改革のキーワード」』3月、Vol.70 No.3, p25に基づく。

・本レポート記載のデータは各種の情報源から入手、加工したものです。その正確性と完全性を保障するものではありません。
・本レポート内容について、将来見解を変更することもありえます。
・本レポートは情報提供が目的であり、記載の意見や予測は、契約の締結や解約を勧誘するものではありません。なお、ニッセイ基礎研究所に対する書面による同意なしに本レポートを複写、引用、配布することを禁じます。