

Articles

論文

Private Finance Initiative: 日本への導入に向けての視点

研究員

岸 道 雄



目次

はじめに	8 . 契約に到るまでのプロセス
. イギリスにおける PFI	9 . PFI のこれまでの問題点
1 . PFI とは？	. 日本への導入に向けての視点
2 . イギリスにおける PFI 導入の背景 とこれまでの経緯	1 . 日本の公共投資の特色
3 . PFI の種類	2 . 日本版 PFI で検討されている事業 分野と公的支援策
4 . 鍵となる要素	3 . 我が国への導入に必要とされる政策 措置
5 . PFI のメリット	終わりに
6 . PFI の対象分野とこれまでの実績	
7 . PFI 適用の検討	

要旨

- 1998年5月時点において、自民党は「PFI 推進基本法案」を作成し、今国会で議員立法の形で成立を目指すことが新聞等で報じられるなど、我が国に PFI を導入する動きがにわかに高まっている。
- イギリスにおける PFI は、公共サービス提供に民間の専門性・創造性・技術力・管理運営能力を最大限に活用する、民間が設計、建設、資金調達、運営を行う、公共部門は、施設やインフラ資産ではなく、必要に応じてそこから提供されるサービスを購入する、政府はプロジェクトの計画策定に特化する、というものである。
- PFI において鍵となるのは、バリュー・フォー・マネーの考え方、民間企業間の競争、民間へのリスク移転、パフォーマンスに基づく支払いメカニズム、である。
- 「日本版 PFI」は手厚い公的支援策が取られそうであるが、これは基本的には、民間へのリスク移転と相容れない。「日本版 PFI」の目的を再確認し、バリュー・フォー・マネーの考え方を重視すべきである。そして、対象事業をピックアップするということではなく、公共サービス事業全般に幅広く適用できるとの観点から「マーケット・テストング」を行うとともに、バリュー・フォー・マネー追求のための仕組み作りが重要である。

Private Finance Initiative: Insights for Implementation in Japan

Economist **Michio Kishi**

CONTENTS

Introduction
 . PFI in the United Kingdom
 . Insights for Implementation in Japan
Conclusion
Appendix

SUMMARY

1. In the time of May 1998, it is reported that Liberal Democratic Party has made a draft of basic legislation for “PFI Promotion” and aims at passing it during the current Diet. The movements toward implementing PFI in Japan are rapidly progressing.
2. The characteristics of PFI in the United Kingdom are the following: PFI is to fully exploit private expertise in the provision of public services, private suppliers design, build, finance, and operate, public sector purchases services provided, not assets constructed, by private suppliers, public sector focuses on planning projects.
3. Key concepts and elements in PFI are value for money, competition among private companies, risk transfer to private sector, and performance-based payment mechanisms.
4. Although Japanese government is likely to take assisting policies including non-interest loaning and debt guarantees for promoting PFI in Japan, these assisting measures are against one of key elements in PFI, risk transfer to private sector. It is important that objectives of PFI and significance of value for money are reconfirmed. It is also very important that mechanisms for pursuing value for money in PFI projects are established, and that “market testing” is conducted for every conventional public service projects.

はじめに

1997年11月に発表された政府の緊急経済対策の中で、中部新国際空港建設や高度道路交通システム等の情報通信ネットワークの整備にPF(Private Finance Initiative)を活用する旨が盛り込まれ、「日本版PFI」が初めて政府によって取り上げられた。また、同年12月には自民党から発表された「緊急国民経済対策第三次」の中で、地域における日本型PFI推進事業として、廃棄物発電、高速道路のサービスエリア、パーキングエリアの機能の高度化等13分野が例示されている。さらに98年5月時点において、自民党は「PFI推進基本法案」を作成し、今国会で議員立法の形で成立を目指すことが新聞等で報じられるなど、我が国にPFIを導入する動きがにわかに高まっている。

こうした動きの一方で、折りからの景気低迷に対処するために、政府は4月24日に16兆6500億円にのぼる過去最大の「総合経済対策」を決定した。しかしながら、このうちの公共事業7兆7千億円分の大半は、旧来型の土木事業を中心としたものとなっており、以前から指摘されている日本の公共事業の非効率性を改善するという視点に乏しい内容と言わざるを得ない。

本稿は、こうした日本の公共事業の現状を踏まえつつ、「日本版PFI」導入の意義の考察、実施に際して成功の鍵となる概念の整理とともに必要とされる政策措置についての提言を目的とするものである。本稿の構成は、まず、「日本版PFI」のモデルとなっているイギリスにおけるPFIの背景とその具体的仕組み、キー・コンセプトについて述べる。次に、日本の公共投資の現状を簡単に把握し、現在日本で検討されている「日本版PFI」法案を概観し評価した上で、日本への導入に向けた具体的な政策措置の必要性を指摘する。

イギリスにおけるPFI

1. PFIとは？

イギリスにおけるPFIを簡単に定義すれば、大きく次の4点に集約することができるだろう。

公共サービス提供に民間の専門性・創造性・技術力・管理運営能力を最大限に活用する民間が設計、建設、資金調達、運営を行う公共部門は、施設やインフラ資産ではなく、必要に応じてそこから提供されるサービスを購入する

政府はプロジェクトの計画策定に特化する民営化との違いは、民営化の場合、プロジェクトの計画立案そのものが政府の手から離れ、政府の権限の及ばないものとなってしまうが、PFIの場合、その実施については民間に委ねるものの、事業計画の企画立案に関しては政府が主体となるものである。つまり、どういった公共サービスの提供を行うか(What)の部分は公共部門が決め、それをどのように提供するか(How)については民間が責任を持つというものである。また、民間委託(コントラクト・アウト)とPFIの違いは、例えば、民間委託は、病院のケータリング、刑務所と裁判所間の囚人移送に必要なエスコート・サービス、あるいはクリーニング・サービスといったそれまで公共部門が自ら行っていた業務を民間からのサービス購入に切り替えるというもので、その際に既にそのサービスを一般に提供している民間企業が存在していることが前提となる。PFIの場合は、公共部門が必要とする特定サービス提供のために新たに有形固定資産の設計・建設・運営管理を伴うのが基本となる。

PFIを理解する上で、従来型の公共投資とどういった点で異なるか、更に以下で見てみたい。

まず、上の についてだが、従来型の公共投資の場合、企画立案から管理運営まで実施権限主体は公共部門だが、PFIにおいては、企画立案

図表 1 従来の公共投資と PFI の違い(1)

	公共投資	PFI
企画立案	公共部門	公共部門
設 計	公共部門	民 間
建 築	公共部門	民 間
資金調達	公共部門	民 間
管理・運営	公共部門	民 間

(資料) Private Finance Panel (1996) *Risk and Reward in PFI Contract*

図表 2 従来の公共投資と PFI の違い(2)

公共投資 (資産調達)	PFI (サービス購入)
刑 務 所	拘置サービス
病 院	病院運営サービス
道 路	道路サービス
社会保険給付システム	社会保険支払いサービス

(資料) Private Finance Panel (1996) *Risk and Reward in PFI Contract*

のみ公共部門が担当する(図表 1)。

第 2 の従来の公共投資と PFI の違いは、の通り、PFI ではインフラ資産や公共施設といった固定資産を政府が購入するのではなく、最終的にそこから生み出されるサービスを購入するということである。例えば、従来型の公共投資であれば刑務所といった施設を建設し、その建設コストに対して政府は支払いを行うが、PFI では政府は囚人の拘置サービスを民間業者から購入することになる。病院であれば、病院運営サービス¹⁾、道路は(安全な)道路サービス、社会保険給付情報技術(IT)システムは、年金支払いサービスといった具合である(図表 2)。建設された資産・施設によって生み出される最終的なサービスをアウトプット(Output)と呼び、公共部門の民間への要求は、施設の細かな仕様ではなく、どのようなサービスを提供して欲しいかを具体的に民間側に提示していく。アウトプットによって公共部門が必要とするサービスを特定するため、これはアウトプ

図表 3 アウトプット・スペシフィケーションの例 (Bridgend & Fazakerley Prisons)

A. 囚人	各囚人はそれぞれのユニークなニーズを持つ一人として取り扱われる。囚人のランク、タイプ、脆弱さ、年齢を考慮した諸条件は別途規定される。
B. 安全管理	指定された安全管理担当者の任命や「刑務所サービス安全マニュアル」に従う等18の特定要件が別途規定される。最終的な管理責任は民間運営会社に属する。
C. 秩序と規律	提供されるべき管理環境は別途規定される。
D. 健康・衛生	管理運営会社は健康・衛生に関する法律に従い、全体及び各囚人の衛生条件を満たす。
E. 収容施設	各独房は囚人入室前に「プリズン・サービス」(政府機関)によって検査・認定されねばならない。修繕の締め切り期日は別途規定される。
F. 入所・登録	入所、苦情処理に対する手続き要件は別途規定される。入札企業は入所手続きについての提案を提出することが必要。
G. 出所	出所、移管の手続きは別途規定される。
H. 法関係	法的に認められた面会を含む囚人に提供されねばならない補助的要件は別途規定される。
I. 宗教	すべての囚人がそれぞれの宗教的信条を信奉できるようにする。
J. 医療サービス	運営会社は肉体的・精神的病気について適切な予防、診断、処方、処置を提供し、良好な健康の促進と病気を最小限に抑えるよう努める。
K. 食事	回数、質、提供される時間、食事の種類(多様性)、特別食に関して広範な要件が別途規定される。
L. 厚生	囚人が各個人の問題を解決するために必要な支援、アドバイス、施設等を提供する。
M. 外部接触	郵便、カード電話の使用、面会について別途規定。非合法刑務所内への立ち入り・麻薬の使用を禁じるための方策について別途規定される。
O. 事故管理	運営会社は緊急サービスを含む不測の事態への対応と計画を準備する必要がある。
P. 維持管理	運営会社は刑務所の全般的なコンディションと維持補修に関する全責任を負う。
Q. 護衛	護衛サービスについては別途規定される。「カテゴリーAの囚人」(最重罪者)の取り扱いが別途規定される。

(出所) National Audit Office (1997) *The PFI Contracts for Bridgend and Fazakerley Prisons*, Report by the Comptroller and Auditor General

ット・スペシフィケーション(Output Specification)と呼ばれている(図表 3)。このアウトプット・スペシフィケーションに基づくサー

ビス購入という考え方は、民間側に自由な創意工夫、イノベーションの余地を与え、最大のバリュー・フォー・マネー（Value For Money：国民の税金に対する支払い価値。後に詳述）を達成するよう自由に事業を行わせるという発想によるものである。これにより民間側は自らが運営・管理することを前提にした最も効率的かつ創意工夫に富んだ施設設計が可能となる。

第3の従来型の公共投資とPFIの違いは、従来型の公共投資の場合、当初から施設等の建設費用は公共側の負担となり、施設の建設が終了した時点から今度はその運営・管理コストを負担しなければならない。しかし、PFIでは、民間が資金調達を行うため、公共部門の民間への支払い²⁾は、施設の建設が終了し、契約に規定されたサービス内容が実際に提供され始めるまで行われない（図表4）。したがって、民間にとっては、契約に規定された工期が遅れば遅れる程利払い費を含めた追加費用がかかること、逆に約束された期日より早く建設すればそれだけ利払い負担も減らすことができるため、可能な限り早く建設し終えるインセンティブが働くことになる（リード・タイムの短縮）。また契約に規定されたサービス内容が提供できないような何らかの欠陥あるいは不備があれば、その分公共側からの支払いもペナルティとして削減されることになるため、早期建設と

ともに質的にもしっかりとしたものを建設するインセンティブを民間受注企業は持つことになるのである。すなわち、政府は契約に盛り込まれた以上の費用を支払う義務を原則として負わないため、民間側は、建築コストオーバー、工期の遅れ、更に運営コストオーバーといったことを極力なくす努力をすることになるのである。これは、リスクを民間へ移転することを意味する（民間へのリスク移転は後で詳述）。図表4において、PFIにおけるサービス対価が、公共投資の場合よりも、低い建築コストと運営コストから成っていることに留意されたい。

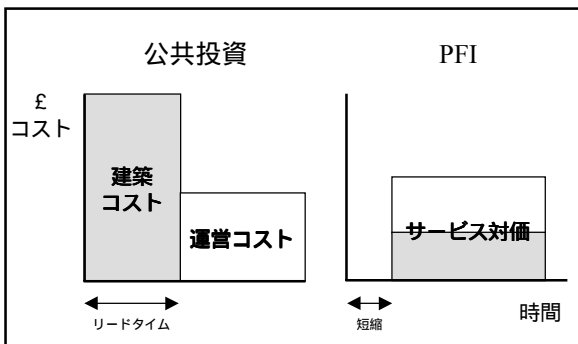
なお、民間による公共インフラ整備には、BOO（Build, Own and Operate）、BOOT（Build, Own, Operate and Transfer）、DBFO（Design, Build, Finance and Operate）等いくつかの様式がある。契約終了時に資産の所有権の移転が伴うかどうかの違いはあるが、いずれにしても民間が設計、建設、運営・管理、資金調達を行う点では共通している。

2. イギリスにおけるPFI導入の背景とこれまでの経緯

イギリスにおけるPFIは正式には1992年秋にスタートした。この背景としては、92/93年度（92年4月～93年3月）の全公共部門の財政赤字が対名目GDPで約6%と高水準となり、財政赤字つまりPSBR（Public Sector Borrowing Requirements、公共部門借入必要額）の削減が急務であったこと、

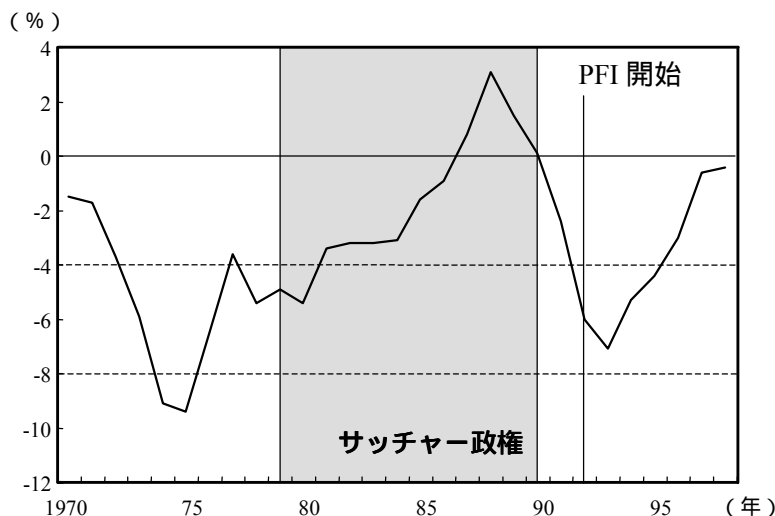
80年代からの一連の行政改革の中で、従来、政府が行っていた事業の民間委託（コントラクト・アウト）が実施された結果、これが有効に機能し、それまでの政府内の担当機関ないし担当部署が実行するよりも年間約18～20%³⁾もの効率化が達成できた経験があったこと、ニュー・パブリック・マネジメンツ（New Public Management）と呼ばれる行政改革理論の影響があったこと等が挙げられる。

図表4 従来の公共投資とPFIの違い(3)



(資料) Private Finance Panel (1996) Risk and Reward in PFI Contracts

図表5 財政赤字（対名目 GDP 比）の推移



(資料) HM Treasury (1998) *Financial Statement and Budget Report March 1998*

財政赤字に関しては、80年代は民営化を含めた一連の行政改革の成果もあって、順調に改善し、80年代後半には黒字化した時期もあった。しかしながら、91年以降メージャー政権となり、公共支出抑制のスタンスは続いたものの、91年、92年とマイナス成長となるなど戦後最長の景気後退下で、税収の伸び悩みや失業保険等の社会保障関連支出が増大したことから、再び悪化傾向を辿っていた（図表5）。

政府業務の民間委託については、その成功がそれまで非効率で無駄が多いと認識されていた資本支出プロジェクトと比較され、民間委託の経験を資本支出プロジェクトにも生かすという流れがあった。

サッチャー、メージャー保守党政権時の一連の行政改革の背景としてニュー・パブリック・マネジメント理論の台頭があり、この影響をPFIも受けている。ニュー・パブリック・マネジメントとは、80年代半ばより、イギリス、ニュージーランド、カナダ、オーストラリア、米国等主としてアングロ・サクソン諸国を中心に広まった行政管理理論⁴⁾、経済学の公共選択理論、プリンシ

パル・エージェント理論等の影響を受けつつも民間の経営実務手法を取り入れたものである。

大住（1997）によれば、ニュー・パブリック・マネジメントは、

行政サービス部門をより分権化、分散化した単位の活動を調整することで、市場財分野であろうとなかろうと「競争原理」の導入を図ること

施策の企画・立案部門とを執行部門を分離し、前者は集権的に全体の整合性に配慮しつつ決定し、後者は分権化した単位の権限を移譲すること

成果（結果）に基づく管理手法を可能な限り広げること

を特徴としている。

このニュー・パブリック・マネジメント理論の応用の代表的な例が、橋本行革で取り上げられた独立行政法人のモデルとなったイギリスのエージェンシー制度である。エージェンシー制度とPFIとの共通点は次の通りである。政策立案部門と政策実行部門の分離がエージェンシー制度の骨格であるが、PFIも上で述べたように、政策立案

は公共部門、その実行部門は民間となる。更に、エージェンシー制度では、エージェンシーの最高責任者であるチーフ・エグゼクティブ（Chief Executive）は所轄大臣と基本的にアウトプットに基づいた業務目標設定、業績評価を行う契約を結ぶ。人事、予算配分、運営方法等に関してチーフ・エグゼクティブは大幅な裁量権を得ると引き換えに業務目標達成という「結果」を求められる。一方、PFIにおいても、アウトプット・スペシフィケーションにみられるように、政策立案部門、すなわち公共部門は提供されるサービスというアウトプットを指定し、その実施プロセスにおいては、民間に大幅な裁量権を与える仕組みとなっている。そして以下で触れるように、公共部門からの支払いも、業績結果に応じてなされるといった「結果に基づく管理」の精神が生かされている。

イギリスにおけるPFIのこれまでの経緯については、93年11月に大蔵省（Treasury）の支援で、主として民間人からなるプライベート・ファイナンス・パネル（Private Finance Panel、以下PFP）という独立民間会社（Limited Company）が設立され、大蔵省と共にPFI推進の旗振り役となった。PFPは、10～12人の管理職と約20～25名のプライベート・ファイナンス・パネル・エグゼクティブ（Private Finance Panel Executive、以下PFPE）と呼ばれる実務部隊から構成されていた⁵⁾。大蔵省が主としてPFI政策全般について、PFPとしては、官民のPFIへの積極的参加を促進するといった啓蒙活動、民間が入ることのできる新たな公共分野の特定、PFI推進における障害事項の解決策の提案等を担い、特にPFPEは各省庁への個別プロジェクトに関してのアドバイスを主に担当していた。基本的には、大蔵省とPFPは一定の距離を置いて活動をしていたが、結果的にPFPの管理職達が、実質的な権限を持たないにもかかわらず、政策全般について活動を行い混乱をきたしたことから、PFPは政府組織ではなかったため、PFPE

も各省庁のPFI担当部署の決定に直接関わる権限を持っていなかったことから、PFPの活動の実効性が薄れてきたこと等を背景に、ブレア労働党政権に変わり、97年にPFPは廃止された。そして新たに大蔵省内にタスクフォースが設置され、それまでのPFI推進体制が変更・強化されたと言える⁶⁾。タスクフォースは、(1)政府としてのPFI政策全般、(2)契約手続きの簡素化・標準化、(3)PFIとして成功しているプロジェクトの経験・教訓の他省庁への一般化、(4)個々のプロジェクトに対するアドバイス、(5)各省庁ごとのPFI推進体制の強化、等の役割を担っている。

3. PFIの種類

PFIによるプロジェクトには大きく分けて次の3種類がある（図表6）。

(1) 財源自立プロジェクト

民間事業者が最終利用者へ課するサービス料金で建設・運営コストを回収するもので、公共部門の権限は初期計画策定、許認可、免許交付等に限

図表6 PFIプロジェクトの種類

1. 財源自立プロジェクト

最終利用者へのサービス料金でコストを回収。公共部門は初期計画策定、認可、免許交付等に限定。

例：有料橋

2. 公共部門へのサービス提供

建設・運営等の事業コストは民間のサービス・プロバイダーに公共部門が支払う料金で賄う。

例：刑務所、ITシステム、一般道路

3. ジョイント・ベンチャー

建設コストの一部を公的部門が負担（残りをその他の収入源で賄う）。民間が管理運営まで行う。

例：鉄道、再開発事業

（資料）HM Treasury & Private Finance Panel (1995) *Private Opportunity, Public Benefit*

定される。また、政府からの資金がそのプロジェクトに必要な場合でも、それはそのプロジェクトを実現するための補助的役割をする分野にとどまる⁷⁾。イギリスにおける例としては、有料橋、名所・史跡でのビジター・センターの建設・運営がある。

(2) 公共部門へのサービス提供

建設・運営等の事業コストは民間のサービス・プロバイダーに公共部門が支払う料金で賄う。例としては、刑務所や一般道路、政府の IT システム、病院、学校等がある。イギリスの PFI プロジェクトの大部分はこの「公共部門へのサービス提供」型である。

(3) ジョイント・ベンチャー型

事業コストの一部を公的部門が負担し、残りは他の収入源で賄う。民間が事業全体を管理・運営するというもの。ただし、これはいわゆる日本の第三セクター方式とは異なる⁸⁾。政府が負担する資金は、補助金あるいは交付金 (grant) として出され、通常は融資や出資の形はとらない。そして、政府からの資金は原則として土地収用や構築物の建設コストに充当され、政府は経営には一切関与しない。政府は民間に資金提供をすることから事業会社の運営を監視し、万が一、事業が契約通りに管理運営されない場合、契約を破棄し、それまでに構築された資産を没収する権利を有することとなる。イギリスでの例としては、ドックランド・ライト・レイルウェイ (Docklands Light Railway) の延長プロジェクト、LCR 高速鉄道路線 (London and Continental Railway: 英仏海峡トンネルとセントラル・ロンドン間)、再開発事業等がある。

4. 鍵となる要素

さて PFI においてその成功の鍵となるのが、

- (1) バリュース・フォー・マネー (Value For Money)
- (2) 民間企業間の競争、(3) 民間へのリスク移転、

(4) パフォーマンスに基づく支払いメカニズム、である。

(1) バリュース・フォー・マネー

なぜ PFI なのか。その最大の目的はバリュース・フォー・マネーの追求にある。バリュース・フォー・マネーのマネーは国民の支払う租税を指す。従って、国民の税 1 ポンドに対して価値あるサービスを提供するとの考え方で、費用対効果 (Cost-effective) という概念とほぼ同じと言って良い。固定された予算では最高の価値のものを提供する、あるいは政府からのサービスに関する諸条件に基づけばその実現を最も効率的に行うという概念である。必ずしも「最も低コスト」を直接意味するものではないが、PFI プロジェクトの場合、先に述べたように、政府は施設の仕様を事細かに指定するのではなく、どのようなサービスつまりアウトプットがその資産・施設を用いて提供されるかを指定するアウトプット・スペシフィケーションを民間に提示するので、このサービス提供を最も効率的かつ効果的に実現できることが、すなわち、いかに低コストかつイノベーションに富んだプロポーザルを提出することができるかが PFI プロジェクトの受注企業選定において重要となる。

(2) 民間企業間の競争

民間企業間の競争はバリュース・フォー・マネーをもたらす最大の要素と言える。したがって、最終的に政府が発注する民間企業を選定するまで、常に複数 (2 ~ 4) の企業 (単一会社あるいは複合企業体: コンソーシアム) が入札候補企業として存在していることが望ましい。イギリス大蔵省は、入札前に 1 つの会社だけが残るシングル・テンドー・シチュエーション (Single Tender Situation) を極力避けることを各省庁の PFI 担当部署 (Private Finance Unit) に指導している。なぜなら民間が契約を受注するためにプロジェクト内容に創意工夫をし、しかも効率的にそのプロジェクトを実施できるよう努力する最大の源泉とな

るのが競争だからであり、受注企業を選定し、契約に到れば、その時点でバリュー・フォー・マネーの大枠が決められてしまうからである。

(3) 民間へのリスク移転

民間へのリスク移転については、それまで公共部門が行っていた領域を民間に任せるという発想から、民間にとっては新たな事業機会(ビジネス・チャンス)の拡大と位置付けることができるため、民間が通常自らの意思決定・判断に基づいて事業を行う場合と同様に、PFI プロジェクトに関わるリスクもできる限り民間が負うということになる。これが、前述した工期の遅れに伴うコスト増や、契約に規定されている分を超えるコスト・オーバーは原則としてすべて民間側の負担という点に現れている。リスクが民間へ移されて初めて民間側は効率化へのインセンティブを得ると言っても良い。ただし、すべてのリスクを負うというのではなく、政策の変更に伴う民間側のコスト負担増など、最適なバリュー・フォー・マネーを達成するために公共部門が引き受けなければならないリスクもあることに留意する必要がある。

民間へ移転されうる基本的リスクとしては、設計・建設リスク、管理運営リスク、需要リスク、残存価値リスク、技術老朽化リスク、規制・法制リスク、等があり、こうしたリスクに対し、官民の配分と実際の金額が算出され、契約に規定される(参考資料1参照)。

設計・建設リスク

設計・建設に伴う工期の遅延、契約に規定されているコストを越える分に関するリスク。土地収用に関するリスクは公共部門が負うことが多い。

運営リスク

構築したシステムが公共側の要求通り機能するかどうかといったパフォーマンス・リスクや事業運営におけるコスト・オーバーのリスクを含む。

需要リスク

その名の通り需要が変動するリスクであるが、

特に予測よりも実際の需要が下回るリスクを指す。道路であれば、予想される自動車の通行台数より実際の通行台数が下回るリスク。刑務所の囚人人数やITシステムのデータ処理数など需要が政府に完全に依存している場合には、最低保証水準が設定されるケースもある。逆に、民間が過剰利益を得ないようにある一定水準を超えた需要量の場合、政府からの支払いが頭打ちとなるといったキャップがかかる仕組みが通常組み込まれている。これは、上で述べたバリュー・フォー・マネーの観点から採られる措置である。

残存価値リスク

契約を受注した民間企業が建設した施設の投資コストを回収できず、契約期間終了時にその施設に残存価値が存在するリスク。ITシステム構築に関わるプロジェクトにおいてこのリスクの取り扱いが焦点の1つとなる。契約終了時に施設の政府への移転が条件ではない時に、このリスクを民間企業に負わせる場合、契約期間満了後、次の再入札時においても再び契約を受注したいという動機が強く働くため、常に最新技術をアップデートし、システムを良好な状態に保つインセンティブを与えることになる。

技術老朽化リスク

文字通り、契約期間中に使用されている技術が最良のもでなくなるリスク。政府側からすれば、契約の中に民間市場をベンチマークし、常に民間市場における中心的な最新技術を受注企業にアップデートさせるという条項を盛り込むことが可能である。あるいは、残存価値リスクを受注企業に負わせることによって政府は技術老朽化リスクを克服することもできる。

規制・法制リスク

規制や法律の変更に伴うコスト増のリスク。法人税率の変更等広く一般的に影響を及ぼすものであれば、それは基本的に民間が負うが、ある特定プロジェクトにのみ影響が及ぶような規制・法律

図表7 パフォーマンスに基づく支払いの例

国民保険記録システム2	
コア・サービスへの支払い：	次のアベイラビリティ基準に基づく1年目の支払いの一定割合水準 <ul style="list-style-type: none"> ・毎日7:00am~9:00pm間のアベイラビリティ ・反応時間：95%の処理量は7秒以内、99%は10秒以内 ・システム・ダウンの場合、2日以内に最重要サービスの提供が可能となること。5日以内に全サービスが行えるよう回復すること。
データ処理数に基づく支払い：	雇用者への国民保険料請求書の発行など
ブリッジンド・ファザカーリー刑務所	
コア・サービスへの支払い：	使用可能な「1プレイス」ごとの支払い。1プレイスとは、単なる1独房ではなく適切な従業員数や医療サービス・食事の提供の関数。
特定サービス基準に基づく：	次のサービス基準に違反した場合最大5%の支払い削減
支払い	<ul style="list-style-type: none"> ・2人による独房シェア数が許可された水準を2日間以上越えた場合 ・衛生、カウンセリング等に関して一定基準を満たさない場合
DBFO 一般道路	
コア・サービスへの支払い：	年間「車両台数キロメートル」に基く仮想通行料金
特定サービス基準に基づく：	<ul style="list-style-type: none"> ・車線通行止めによる渋滞に対する支払い削減 ・道路標識、スピードカメラの設置等の安全性改善に向けての投資の結果、実際に事故率低下が確認された場合支払いの報酬的増額

(資料) National Audit Office, *The Contract to Develop and Operate the Replacement National Insurance Recording System, The PFI Contracts for Bridgend and Fazakerley Prisons, and The Private Finance Initiative: The First Four Design, Build, Finance and Operate Roads Contracts*

の変更があった場合には、公共部門がこのリスクを負う、あるいは民間とシェアをするのが原則である。そうした規制・法律の変更に対処する方法として、支払いに関する契約条項について再交渉の余地を当初の契約の中に盛り込む等が行われている。例えば、ある特定の高速道路についての安全規定が変更となった場合に伴う追加的な投資が必要となった場合、基本的には、公共側がこの追加的なコストを負うが、すべての道路全般に関しての安全基準が変更となった場合の追加的な投資に関わるコスト増は民間が負担することになる。

(4) パフォーマンスに基づく支払いメカニズム

パフォーマンスに基づく支払いメカニズムは、上で述べた民間へのリスク移転と表裏一体と言って良い。リスク移転を実行し、想定されるバリュエーション・マネーを実現させる手段がパフォー

マンスに基づく支払いメカニズムと言える。具体的には、前述したように、施設・設備が完成し、サービスが提供され始めるまで支払われないということは設計・建築リスクを民間へ移していることであり、契約に規定された一定基準のパフォーマンスを満たさない場合、支払いが削減されることは運営リスクを民間に移すことになる。また、規定の水準を上回る効率化を達成した場合、ある一定の割合で追加的利益が得られるといった民間の努力を促す報酬 (Reward) を与えるインセンティブもうまく組み込むことが重要である。例えば、10%のコスト削減によって新たな利益が生じた場合、2%を公共部門が、8%を民間が受け取り、コスト削減が20%の場合は10%ずつ公共部門と民間でシェアするといった具合である。公共側から民間受注企業への支払いは、基本的には コア・

サービス提供におけるアベイラビリティもしくはパフォーマンスに基づくものをベースに、コア・サービスに加えてそれに付随する特定サービス基準に基づく支払い、更に最低限のコア・サービスのアベイラビリティを満たした場合、それ以上の需要に対しては、使用量や処理量 (Volume or Usage) に基づいての支払い、そして第三機関に対するソフトウェアやデータ処理サービスの提供による追加的収益源の確保といったインセンティブの4つの支払い方法の組み合わせが考えられる。当然のことながら、この支払い方法の組み合わせはプロジェクトごとに異なり、常にこの4つが含まれているとは限らない(図表7、参考資料2参照)。PFIプロジェクトにおいて、特にITシステム関連の受注企業にとっては、最初の契約における利幅は極めて薄いものとなりがちであるが、一度システムを作ると、次回以降のプロジェクト入札に再利用できるケースが多いことから、利幅は受注回数が増すごとに増加しがちのことである。したがって民間にとっては、一度構築したシステムの再利用性(Reusability)が入札参加への重要な鍵となっている⁹⁾。しかしながら、需要が完全に政府に依存する場合を除けば最低支払い水準を政府が保証することは基本的にはない。これは、政府からの保証があれば、真の民間の創意工夫、イノベーションをもたらすインセンティブを減じさせ、モラル・ハザードを招きやすいといったことが背景にある。言い換えれば、民間が公共サービスの提供ではなく通常的环境下で自らの責任で事業を起こす場合は、起こりうるであろうリスクはすべて自らが負わねばならず、保証がないのは民間事業でも同じという発想であり、公共サービス提供においてもこのリスク環境を最適なバリュー・フォー・マネーを達成するために設定しようとするのである。

5. PFIのメリット

次に、PFIのメリットとは一体どういうものなのか以下でみてみたい。

PFIをうまく活用すれば、財政効率化、公共サービスの質向上といった効果が期待できる。具体的には、第1に上で述べたように民間企業間での競争等による建設・運営コスト削減と共に自由な発想・イノベーションがもたらされることから公共サービスの質が向上することが期待される。建設・運営コスト削減はバリュー・フォー・マネーの改善(Better Value For Money)、すなわち、財政支出の効率化につながる。効率化の実例としては、従来の公共主体による事業方法と比較して、PFIによる8つのDBFO方式による一般道路は約15%、ブリッジンドとファザカーリー(Bridgend and Fazakerley)の2つの刑務所は、約10%、「国民保険記録システム2」¹⁰⁾という社会保険料徴収記録のためのITシステムに至っては約60%ものコスト削減効果があると報告されている¹¹⁾。この場合のコストとは、建設コストのみでなく、契約期間におけるその施設・設備の管理運営コストまでを含んだ総コストである(7. PFI適用の検討の項を参照)。

第2に、受益者負担プロジェクト(財源自立プロジェクト)を除いて、政府にとってこれまで原則として単年度に全額予算計上することが必要とされた資本支出費(建設コスト)を将来の多年度にわたる経常支払いへ転換できることになる。この点がまさしく政府はサービス購入に対して支払いを行うということであり、契約期間においては政府は新たな資産を持たないことになる。

第3に民間にとっての事業機会(ビジネス・チャンス)の拡大が挙げられる。入札に参加し、受注を目指すということは、その企業にとっては、採算の合うプロジェクトであるということが前提となるため、PFIにより、これまで官が独占して

図表 8 これまでの PFI 契約における総資本価額 (Capital Value)

担当省庁	代表的プロジェクト(百万ポンド)	総額(百万ポンド)	
環境・運輸・地域	ロンドン・英仏海峡トンネル間連絡鉄道	3,000	5,673
	ノーザンライン鉄道	400	
	8つのDBFO道路	563	
	ダートフォード橋	150	
	ヒースロー高速鉄道	440	
	ドックランド軽鉄道延長	200	
国防	ヘリコプター・シュミレーター	100	690
	ヘリコプター飛行学校	118	
	訓練管理と財務管理情報システム	14	
スコットランド	スカイ橋	24	495
	M74/M6道路	160	
	ヘイマイアーズ病院	70	
ウェールズ	ウェルシュ・オフィス情報システム	14	32
	大学病院	10	
社会保障	国民保険記録システム2	150	740
	社会保障給付/郵便局	120	
内務	ブリジエンド刑務所	74	300
	ファザカーリー刑務所	88	
	入国審査・移民管理ITシステム	41	
	パスポート・エージェンシー	30	
医療	ノーフォーク&ノーウィッチ	214	629
	ダートフォード&グラブシャム NHT	115	
	カーリスル病院	63	
教育	コルフオックス学校	15	253
	クラレンドン大学	16	
	12のスポーツ施設	30	
内国歳入庁	エジンバラ庁舎	9	47
	マンチェスター庁舎	29	
	グラスゴー庁舎	9	
文化・メディア・スポーツ	王立武具博物館	42	69
大法官(法務)	地方裁判情報システム	11	41
北アイルランド	医療設備	3	12
その他			9
合計			8,990

(注) 1998年4月までの契約

(資料) Treasury Taskforce Homepage

いた分野に民が新たに参入できる余地が大幅に増えることを意味する。この結果として、経済刺激効果も発生する。従来型の官主体の方法によって提供されてきた公共事業を PFI によって行うことに加えて、これまで単年度に一括して必要とされた建設コストを長期にわたる経常支払いへ転換できることにより、客観的分析においても必要と結論付けられていたプロジェクトにもかかわらず予算制約からその実施が難しかったものも立ち上げ可能となる。ただし、この景気刺激効果は、あく

までも PFI の付随的な側面であり、後でみるようにイギリスでは PFI 支出の増額とともに従来型の公共投資予算は削減されてきていること、PFI の目的はバリュー・フォー・マネーの改善と財政支出削減であることに留意が必要である。

6. PFI の対象分野とこれまでの実績

イギリスにおける PFI 対象分野は基本的にはあらゆる分野にわたると言って良く、非常に幅広いものとなっている(図表 8)。公共インフラであ

る橋、道路、鉄道といったものから、刑務所、(公的)病院、学校(ITを含む)、政府機関の建物(庁舎)、上下水道、国防関連施設、そして上で述べた国民保険記録システムの他、入国審査・移民管理にITシステムを導入するプロジェクトなどがある。特にITシステムの領域では政府組織の事業運営方法(BPO: Business Process Operation)そのものを見直しを対象とするところまで進んでいる。したがって、通常の社会資本といった範囲にとどまらず、公共サービスを提供する事業に幅広く適用されていると言える。ここでも、資産調達ではなくサービスの購入という発想が生きているのが理解される。

これまでの実績は、92年11月の導入以来98年4月現在までに締結された契約における総資本価額(Capital Value)は89億9千万ポンド(約2兆円)となっている。

また、支出ベースでは96/97年度から急速に立ち上がってきており、全公共部門(PFIを含む)の資本支出額に占めるPFI資本支出額の割合は、93/94年度から98/99年度までそれぞれ0.5%、1%、2%、6%、8.1%(推定)、14.4%(予測)とPFIプロジェクトの進展が本格化してきていることがうかがえる(図表9)。イギリス大蔵省は、このPFI支出累積額が2001年3月には約140億ポンド(約3兆円)に達するものと見込んでいる。

7. PFI適用の検討

PFI適用を検討するプロセスは、公共プロジェクト実施自体についての検討、実施の場合、従来型かPFIルートかの検討の2つに分かれている。については、費用便益分析等による客観的な代替的政策選択肢の評価・検討を行い、これによってコストが便益に見合わない、もしくは他の代替案の方が望ましいとされる場合にはプロジ

図表9 公共部門資本支出とPFI支出

(億ポンド)
推定 予測

年度	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99
中央政府	109	98	91	86	65	60	60
地方政府	72	67	73	72	64	64	70
公企業	36	34	42	42	44	46	46
公共部門計	216	199	206	200	173	170	179
PFI		1	2	4	11	15	30
全公共部門計	216	200	208	204	184	185	209

(出所) HM Treasury (1998) *Financial Statement and Budget Report March 1998*

ェクトそのものが廃案となることがある。この評価の過程でそのプロジェクトが担当省の予算内で賄えるかどうか(Affordability)も検討される。実施すべきとの結論に到った場合、次に従来型の公共主体で行うか、PFIで行うかの検討が行われる。この際に実施権限と実施に伴うリスクの民間への移転が妥当であるかどうか、どちらのルートで行った方がより良いバリュー・フォー・マネーが得られるかについての2つのテストが行われる(図表10)。

民間に任せるのが妥当かどうかのテストの意義は、国防関連での最前線業務や警察による犯罪者逮捕サービスといった公共財提供において、民間が実施主体となるのに相応しくない分野を特定することにある。しかしながら、公共業務におけるこうした分野はそれほど多くはないため、更に重要なのがバリュー・フォー・マネーテストである。

バリュー・フォー・マネーの概念は前述した通りだが、実際にこのバリュー・フォー・マネーを計算するには、従来型による施設の建設費用と将来にわたる公共部門の管理運営費用を足した総コストとPFIによって実施した場合の総コストを割引率(通常6%)を用いて現在価値(Net Present Value)に割り引いて算出し比較するという作業

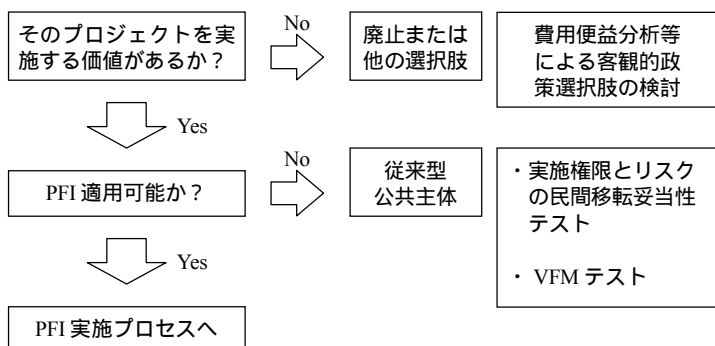
が行われる。このために、PFI を考慮する際には、その事業を従来通り公共部門が実施した場合の総コストをまず算出することになっており、これは「公共部門比較値 (Public Sector Comparator)」と呼ばれている¹²⁾。この公共部門比較値と PFI ルートでプロジェクトを実施した場合の比較において PFI ルートの方が効率的に行うことが可能であると判断された場合に、PFI でのプロジェクト実施となり最終的に受注企業選定までに到ることになる (図表11)¹³⁾。この PFI 適用の可能性を探るプロセスを「マーケット・テスト (Market Testing)」という¹⁴⁾。「マーケット・テスト」

という用語は、そもそもは91年から開始された「市民憲章 (Citizen's Charter)」における「質への競争 (Competing for Quality)」と呼ばれるプログラムに由来している¹⁵⁾。「質への競争」プログラム下では、公共部門 (エージェンシーも含む) における公的業務についてその担当部署と民間企業とによる強制競争入札 (Compulsory Competitive Tendering) を行い、その結果民間企業の方が低コストでその業務を遂行できる場合においては、民間委託 (コントラクト・アウト) されるものである。PFI も従来公共部門が担当してきた業務を民間に任せるかどうか検討するプロセスを

経るということで、広い意味での「マーケット・テスト」の中に位置付けられる。

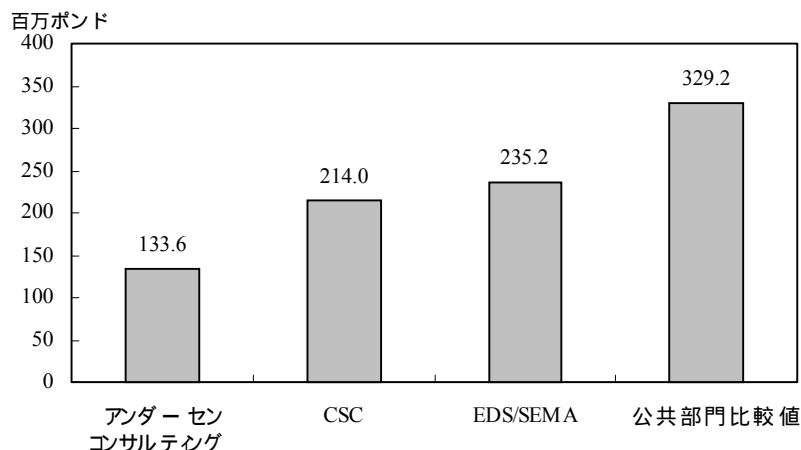
PFI による公共サービス提供の方がより高いバリュー・フォー・マネー (Better Value For Money) を達成できる場合、その理由は次の通りである。通常、資金を調達する場合、民間よりも政府の方が低コストで調達することができる¹⁶⁾。PFI では、従来型に比べこのようなコスト増要因があるものの、PFI により民間へのリスク移転の結果、リスク配分の最適化が行われる、民間企業間の競争の結果、過剰な民間受注企業への利益は抑えられる、設計、建設、運営管理の一体化によって事業全体の効率化が実現できる、民間に当該プロジェクト以外にその施設を利用する追加的収益機会を認めている、等による総合的な効率化の度合が資金調達コスト増要因を上回る

図表10 PFI 適用の検討 (Market Testing)



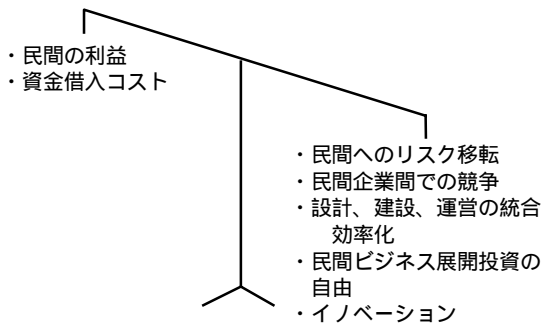
(資料) HM Treasury & Private Finance Panel (1995) *Private Opportunity, Public Benefit* 他

図表11 公共部門比較値の例 (国民保険記録システム2)



(資料) National Audit Office (1997) *The Contract to Develop and Operate the Replacement National Insurance Recording System*, Report by the Comptroller and Auditor General

図表12 バリュウ・フォー・マネーの源泉



(資料) Treasury Taskforce (1997) *Partnerships for Prosperity*

図表13 PFI 入札プロセス

- 1 . 公共サービス事業の企画 (新規・見直し)
- 2 . 必要総コストの推計 (公共部門比較値の作成)
- 3 . 民間へのプロジェクトの公表 (OJEC での公募)
- 4 . Output Specification とリスク移転の確定
- 5 . 契約内容の確定、入札
- 6 . 最終選定

(資料) HM Treasury (1997) *A Step by Step Guide to the PFI Procurement Process*

ため、結果的に従来の公共主体型よりもバリュウ・フォー・マネーの改善がもたらされることになるのである (図表12)。

8 . 契約に到るまでのプロセス

PFI における契約プロセスは非常に複雑である。単純にプロジェクト内容と入札日を発表し、1回の価格入札で受注企業を選定するというものではない。PFI 契約プロセスを一言で言うならば、一貫した公共部門と民間企業との交渉である。PFI ルートでプロジェクトを行うかどうかを判断するための公共部門比較値を作成する以前の段階で、そもそも民間企業がプロジェクト自体に興味があるかどうかといったことを非公式に数企業に打診するといったことも行われる。しかしながら、正式な公募は EU の政府調達規制に沿って行わなければならないので、OJEC (Official Journal of the

EC) と呼ばれる専門誌にプロジェクト内容を公表し正式に入札候補企業を募集しなければならない。図表13の「1 . 公共サービス事業の企画 (新規・見直し)」「2 . 必要総コストの推計 (公共部門比較値の作成)」については上で述べた通りである。「3 . 民間へのプロジェクトの公表 (OJEC での公募)」によって、まず応募してきた企業からある程度の数に絞り込み (Longlist : 3 社以上) 個別交渉の結果、入札候補企業を 3 社前後に絞り込む (Shortlist) といった 2 段階による企業選定が行われ、こうして絞られた企業との交渉によって政府側は、プロジェクト内容、アウトプット (サービス) ・ スペシフィケーションや民間に移すリスクを確定する。そして最終入札を行い受注企業の選定に到るのである¹⁷⁾。このプロセスにおいて公共部門比較値は事業内容の確立の進展に合わせて適宜見直され、最終入札を行う時点で最も精緻な数値が算出されることとなる。

9 . PFI のこれまでの問題点

イギリスにおいてこれまで指摘されている PFI の問題点は、民間への過大なリスクの押し付け、入札手続きが複雑かつ受注企業選定までの期間が長い (通常、約 1 年 ~ 1 年半) この結果、企業側の入札準備コストが高く、また入札で受注できなかった場合その準備に要したコストは補償されないため、民間にとって PFI プロジェクトの入札に参加すること自体が躊躇される場合がある、等である。

・日本への導入に向けての視点

1 . 日本の公共投資の特色

我が国へ PFI を導入する前提条件として、日本における公共事業の現状をここで簡単にみておきたい。

日本は、欧米の主要先進国と比べ、社会資本整

備の歴史が浅くその蓄積が遅れていたということ
を主な理由として戦後、毎年巨額の財政資金が投
入されてきた。そしてその水準（公企業を除いた
一般政府資本支出の名目 GDP 比）は80年代以降
をとってみても、欧米諸国の2～3%に比べ日本
は5～6%台であり欧米諸国の約2～3倍と群を
抜いた高水準となっている（図表14、95年日本
6.4%、フランス3.2%、ドイツ2.4%、イギリス1.8%、
米国1.8%（94年））。しかしながら、しばしば指
摘されるように、下水道、河川、高速道路整備等
依然として欧米諸国に比べて遅れているのが実状
である。一方で、費用便益に見合った真に必要なと
される事業に対して我々国民の税金が有効かつ効
率的に使われていないというのが多くの国民の実
感ではないだろうか。

また、現在先進7カ国の中で景気刺激のために
財政政策、特に公共投資に依存している国は日本
以外に存在しない。ではなぜ、こうした高水準か
つ非効率とみられる公共投資が長期にわたって継
続されてきたのであろうか。

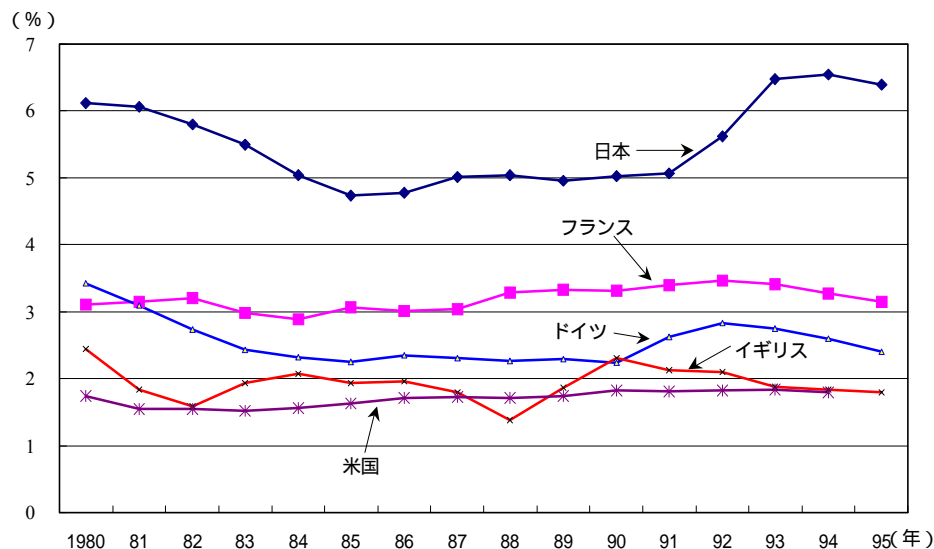
これに対する答えの1つの可能性としては、小

塩（1998）が指摘しているように、実際に公共投
資に期待されているのが、長期的な視点に立った
日本経済の供給能力を強化していくということよ
りはむしろ、「雇用や所得の提供であり、結果的
には特定産業や地域に対する補助金 - そしてそ
の相対的な大きさは既得権益を反映して固定され
ている - 」¹⁸⁾であったと考えられる。小塩（1998）
にて同様に指摘されているように、浅子他（1994）
の実証研究によると、これまでの公共投資は、そ
れが最適に行われていたであろう場合と比較して
GPP 比で約3%の厚生損失を生んでいるとしてい
る。したがって、今後日本へ PFI を導入するに際
して、この点をいかにして改善するかといった視
点を持たない限り、多くの国民にとって不必要と
思われる施設が現在以上に過剰供給となる恐れも
ある。

2. 日本版 PFI で検討されている事業分野と 公的支援策

自民党が4月にまとめた「PFI 推進法案（民間
資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に

図表14 主要先進国の一般政府資本支出の対名目 GDP 比



(資料) OECD National Accounts 1997 Edition 他

図表15 PFI 推進法案（概略）

- ・民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の建設、維持管理及び運営（企画を含む）を促進し、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。
- ・事業対象については、
 - 1 道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道等の公共施設
 - 2 庁舎、宿舍用の公用施設
 - 3 公営住宅及び教育文化施設、廃棄物処理施設、医療施設、社会福祉施設、更生保護施設、駐車場、地下街等の公益的施設
 - 4 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（廃棄物処理施設を除く）、観光施設及び研究施設
- ・国が選定事業について将来にわたり債務を負担する場合には、債務を負担する行為により支出可能な年限は、当該会計年度以降30年度以内。
- ・国及び地方公共団体は、必要があると認めるときは、国有財産及び公有財産を無償又は時価より低い対価で選定事業者の使用させることが可能。
- ・政府は、必要があると認めるときは、予算で定める金額の範囲内において、選定事業者に出資することが可能。
- ・政府は、国会の議決を経た金額の範囲内において、当該選定事業に係る債務を保証することが可能。同様に地方公共団体も事業者の債務保証ができる。
- ・国は、選定事業のうち、特に公共性が高いと認めるものに係る資金について、予算の範囲内で、日本開発銀行、北海道東北開発公庫等の政府系金融機関等を通じて無利子貸付けを行うことが可能。
- ・総理府に、民間資金等活用事業推進委員会を置く。

（注）法案内容については最終的に変更の可能性がある。

（資料）自民党「民間資金等の活用による公共施設等の促進に関する法律案」平成10年4月27日

関する法律案）」によれば、想定されている PFI 対象分野は図表15の通りである。これによると対象分野はかなり広範囲のようにみられるが、基本的には、 どういった「施設を建設するか」、事業対象をピックアップする、という発想の域を抜け出ていないように思われる。PFI の精神から考えると、 施設建設ではなく、そこから生み出されるサービスを購入する、 限定列举ではなく、従来の社会資本整備という枠にとらわれず有形固定資産構築に基づく「行政に関わるサービス提供」に幅広く適用していく、との発想が必要である。例えば、パスポート発行、税申告、戸籍謄本、住民票、免許証交付といった国民生活に密接に結びついている業務の効率化という点においても幅広く検討されて然るべきである。

この「PFI 推進法案」には、国有財産・公有財産の無償又は時価より低い対価での提供、政府の出資、政府・地方公共団体による債務保証、政府金融機関による無利子貸付け、税優遇措置などかなり手厚い支援策が盛り込まれている。

こうした支援策をどう評価すべきか。「日本版 PFI」の真の目的は何かということをも明確にすることが大切である。PFI 推進法案の目的は「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」と書かれてある。この「効率的かつ効果的」はこれまで述べてきたバリュー・フォー・マネーと同義と考えて良いだろう。しかしながら、これまで「日本版 PFI」は一貫して政府の景気対策として取り上げられてきたことに注意が必要である。今回4月24

日に発表された「総合経済対策」においても具体的な金額は盛り込まれなかったものの、PFI 早期実施のための推進体制整備を進める旨は明記されている。つまり「日本版 PFI」は短期の景気刺激効果と中長期でみた財政支出削減効果の両方を目的とされているのである。これは一見矛盾するようだが、理屈の上では可能ではある。PFI はそのファイナンスの側面にのみ注目すれば、民間の資金を使って事業を立ち上げ、政府は10年～30年にわたって分割払いのように費用を単年度ごとに支払っていけば良い仕組みである。つまり、ジョイント・ベンチャー型以外では、当面、施設が完成しサービスが提供され始めるまで財政支出を伴わずして、投資を喚起することができる。一方、政府の支払いは長期の分割払い（維持管理費も含む）になるものの¹⁹⁾、その総コストは、従来の公共主体による実施よりも低コストとなることが前提である。したがって両立は可能ということになる。しかし、現実的にはこれは極めて困難であろう。その理由は、政府側の PFI 推進体制が整わない中で短期間での PFI プロジェクトの本格的実施は難しい、法案に盛り込まれた公的支援策は主に景気刺激を狙った早期プロジェクト立ち上げを期待したものと思われるが、これは PFI の根幹である民間へのリスク移転と相容れないからである。

については、まずイギリスにおける PFI の契約締結には、通常1年から1年半かかることに留意する必要がある。これは主に徹底してバリュー・フォー・マネーの追求にこだわっているためである。契約締結後に施設の設計が始まり、設計終了後に初めて建設が始まる。イギリスと同様にもしバリュー・フォー・マネーにこだわれば、1年程度以内にサービス仕様に基づいたプロジェクト内容公表、想定されるリスクを踏まえた公共部門比較値の作成、入札候補企業募集から選定プロセスを経て建設施工にまで至ることは、プロジ

ェクトによるが、まずそう簡単ではないものと考えられる。加えて、PFI では通常事業会社の将来の収益を担保としたプロジェクト・ファイナンス方式によって資金調達が行われるが、日本においてはまだ実績がほとんどない手法であり、当初はこうした民間のファイナンス面の取り決めが必要である。また、「PFI 推進法」が成立した後、事業者選定プロセスと選定基準、審査体制等公共部門側の PFI 推進体制を具体的に整える必要がある。後に指摘している通り、日本の法律では、公共施設の実施主体を政府、地方公共団体、公社、公団等に限定しているケースが多く、まずこうした法的環境整備を行わない限り、本格的な PFI 実施は難しく、この法的環境整備にもそれなりの時間が必要であろう。しかしそれでも、法的な障害がない対象に絞って、1年程度の短期間内にプロジェクト立ち上げも不可能ではないであろうが、短期間内での実施にこだわった場合、イギリスの例でみたようなバリュー・フォー・マネーを得るためのプロセスをおそらく犠牲にしなければならない可能性があるだろう。つまり、現実的に考えると、景気刺激のため短期間でのプロジェクト実施と、バリュー・フォー・マネーの追求は一種のトレード・オフの関係にある可能性が高い。そして景気刺激策としての側面を強調し過ぎた場合、バリュー・フォー・マネー追求の欠如の結果、従来の公共が実施主体の方法よりもかえってコスト的に高くなるケースが生じる懸念も無しとしない。

そこで「より質の高い公共サービス提供をより低コストで行う」ことを第一義の目的とするとの前提から「日本版 PFI」を考えると、政府、地方公共団体の債務保証等の公的支援策は、民間へのリスク移転の度合を軽減する方向に作用することに留意しなければならない。「民間企業にとって採算の取れる事業でなければならない」との発想からであろうが、これは結果的にバリュー・フォー・マネーを減じさせることにつながる。政

府による「支援」には必ず経済学で言う機会費用がかかる。PFI に参加する民間事業者への優遇措置は裏を返せば国民の税による負担である。政府系金融機関による無利子融資の財源はまだ特定されていないものの、現行制度下での無利子融資の財源は産業投資特別会計である。この原資は無償資金であり、一般会計からの繰り入れが行われている。もし PFI 事業に対する無利子融資も一般会計を財源とするならばやはり国民はその機会費用を負担することになる。なぜなら租税に加え、国債発行によって調達された資金は完全に「無償」ではないからである。税制支援策も本来得られたであろう税の減収となる。これも他の分野での支出削減で相殺されるということがない限り、最終的には国民の負担増に結びつくものである。PFI 本来の主旨からすれば、政府にとって重要なのは、PFI でプロジェクトを行うことそれ自体ではなく、公共サービス提供においてバリュー・フォー・マネーを得ることであり、その方法として PFI が用いられるのである。「採算」とは何か。必要な公共サービスの提供であるからには、民間が行うにしても、政府が実施主体で行うにしてもコストは当然かかる。規定された基準を満たすサービスをより低コストで提供できるのはどちらの方法かということであるから、「公共部門へのサービス提供」型プロジェクトでは採算性は大きな問題とはならないはずである。したがって、公的支援策を全面的に否定するわけではないものの、支援措置を実施するにしても、総合的に見て、その支援措置によって最も高いバリュー・フォー・マネーが政府にとって得られるようにするという発想とその実践が重要である。

国・地方公共団体による債務保証は、結果的に事業運営リスクを公共部門が負うことにつながる。民間に「自己責任」を徹底させ、モラル・ハザードを引き起こさないためにも、債務保証は可能な限り行わないとする原則の確立が望ましい。

事業会社への政府の出資も多くの破綻を生んだ第三セクターの二の舞になるとの議論が盛んであるが、当然その可能性をはらんでいる。そもそも民間に任せるといふことと政府が事業会社に出資して経営に関与するということとは相容れない。前述したように、イギリスの場合はジョイント・ベンチャー型プロジェクトであっても基本的に共同出資という三セク方式はとらない。これは、官民の取るべきリスク配分を曖昧にすることになりかねないからである。あくまでも実施主体は民間とし、リスクと責任分担の明確化を行うという厳格な制度設計をしなければ、PFI で行うことの意義が薄れてしまうことになりかねない。

3. 我が国への導入に必要とされる政策措置

財政支出の削減と公共サービスの質の向上を日本版 PFI の真の目的とするならば、以下のような政策措置が必要と思われる。

(1) マーケット・テスト

PFI は従来の公共事業の代替的側面のみならず、幅広く一般公共サービス提供に適用可能である。したがって、PFI の適用を探るマーケット・テストをすべての公共サービス事業に実施するという基本姿勢が望まれる。真に政府直営で提供せざるを得ないものを除き、「行政に関わるサービス提供」に幅広く適用していくとの発想が必要である。このマーケット・テストによって費用便益分析に基づき、真に必要とされる事業のみが残ることになるため、まず公共部門が行うに値する事業の選定が第1段階として行われ、その必要とされる事業をさらに PFI によって実現できれば、公共サービス提供の効率化が2段階レベルで進展させることが可能となる。これにより、「雇用や所得の提供」を第一義とした非効率プロジェクトは淘汰されることになる。また、真に必要とされる事業をより一層の低コストでかつより高い質のサービスを提供するというシステムの根幹を

作ることになる。今求められているのは、真に必要なとされる公共サービス事業を選定すること、そしてそうした事業全般に PFI 適用の可能性を探り、その結果一部例外のみが従来型の公共投資とする発想の転換である²⁰⁾。

(2) 実効性のある PFI 推進体制の設置

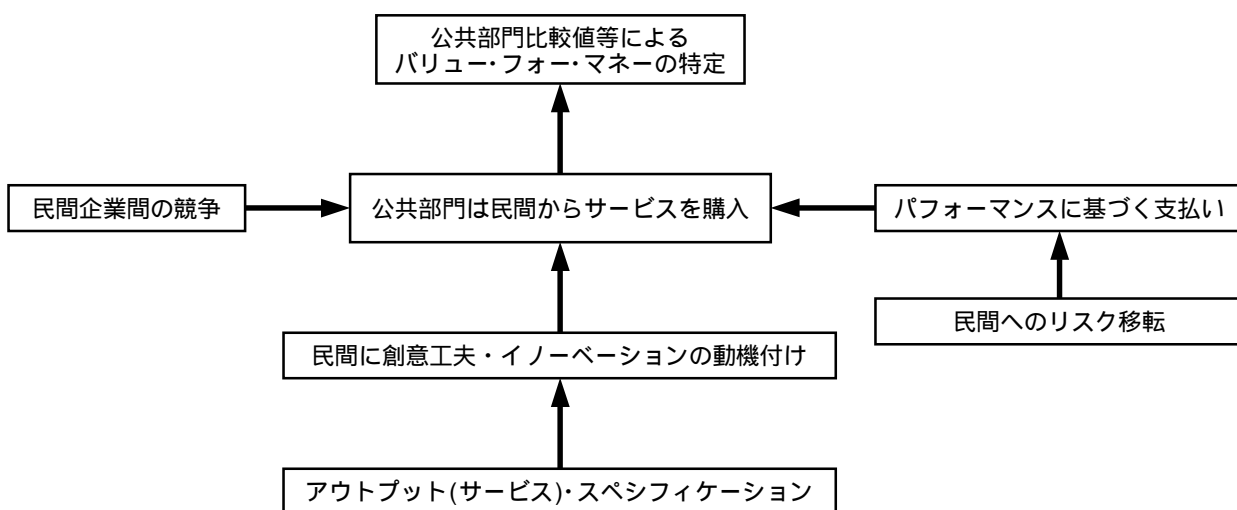
官民に対して PFI の理解を広め、PFI プロジェクト実施のためのガイダンス、アドバイスを行い、官民責任・リスク分担の明確化を徹底させるための推進体制を設置することが肝要である。ただし、ある特定省庁内あるいは特定省庁の外郭団体という位置付けにすると日本の行政の縦割りの弊害が生じる恐れがあるため、行政横断的な推進が行えるよう内閣直属の推進体制が望ましい。図表15の通り、自民党の「PFI 推進法案」では総理府に「民間資金等活用事業推進委員会」を設置する旨が盛り込まれている。これは高く評価されて良いだろう。そしてさらに言えば、予算削減につながるとして巨額な公共事業費を抱える事業官庁からの抵抗を抑えつつ、PFI 推進を主導していくことのできる権限付与と組織作り、実施体制構築が重要となろう。そしてこの際に、大所高所からの視点で PFI 政策全般を担当するチームと、各省庁

に個別プロジェクトに関して具体的アドバイスを行うことのできる民間の実務専門家を中心とした実務チームといったように、政策立案部門と政策実行部門とに分けることが望ましい。

(3) バリュース・フォー・マネー実現のための仕組み作り

ただ単に民間に任せれば事業の効率化が最大限に実現できるというものではない。民間にとっては、利益を最大化しようと行動するのは当然である。公共側が細かい施設仕様に注文を付けず、自由に民間が設計・建設でき、民間のイノベーションを最大限にもたらし、なおかつ常に効率的な建設、運営へのモチベーションを民間企業に与え続けることのできる「仕組み」を政府は制度 (Institution) として構築しなければならない。この点が特に重要である。それが、アウトプット・スペシフィケーションによる公共側からの事業内容の提案であり、民間企業間で真の競争を確保するための透明かつ公正な入札制度の確立²¹⁾、リスク評価システムに基づく厳密なリスク配分の取り決め、パフォーマンスに基づく支払いメカニズムの導入、公共部門比較値作成の義務付け、などである (図表16)。これらを無

図表16 バリュース・フォー・マネー実現の仕組み



視した PFI プロジェクトは、バリュー・フォー・マネーという目的を実現できない可能性が高いと言わざるを得ない。

(4) 民間が PFI プロジェクトに自由に参加し活動するための法整備

道路法により高速道路の建設・運営の実施主体が国、地方公共団体、公団等に限定されているといったように、現行法制上、社会資本の整備・運営等の実施主体を公的主体に限定しているケースが多い(参考資料3参照)。したがって、民間が PFI プロジェクトに自由に参加し活動できるように法改正を含めた速やかな法的環境整備が必要である。

(5) 独立機関によるバリュー・フォー・マネーの事後的審査体制

1つのプロジェクトが契約に到った場合、そのプロセスに問題がなかったどうか、改善すべき点はあるかどうかをバリュー・フォー・マネーの観点からチェックするため、プロジェクトに関わる政府、民間以外の独立機関による審査体制を整備し、常に他の PFI プロジェクトにその教訓が生かされるバリュー・フォー・マネーの「改善システム」が必要である。イギリスの場合は会計検査院(National Audit Office)が、通常の会計監査に加えて、バリュー・フォー・マネー監査を定期的に行っており、PFI についてもすべてのプロジェクトではないものの、この監査の対象となっている。

終わりに

PFI は我が国のこれまでの公共事業ひいては公共サービス提供のあり方を根本的に変革する可能性を持つものであり、さらに官の独占領域を減らし民間の活動領域を大幅に拡大するといったことにつながりうる。しかし、その実施のための制度設計を間違えると国民にとってむしろ将来の負担が増えるという危険性も秘めている。なぜ PFI を

行うのかを今一度再確認し、その本来の目的に沿った「仕組み」作りが重要なのではないだろうか。

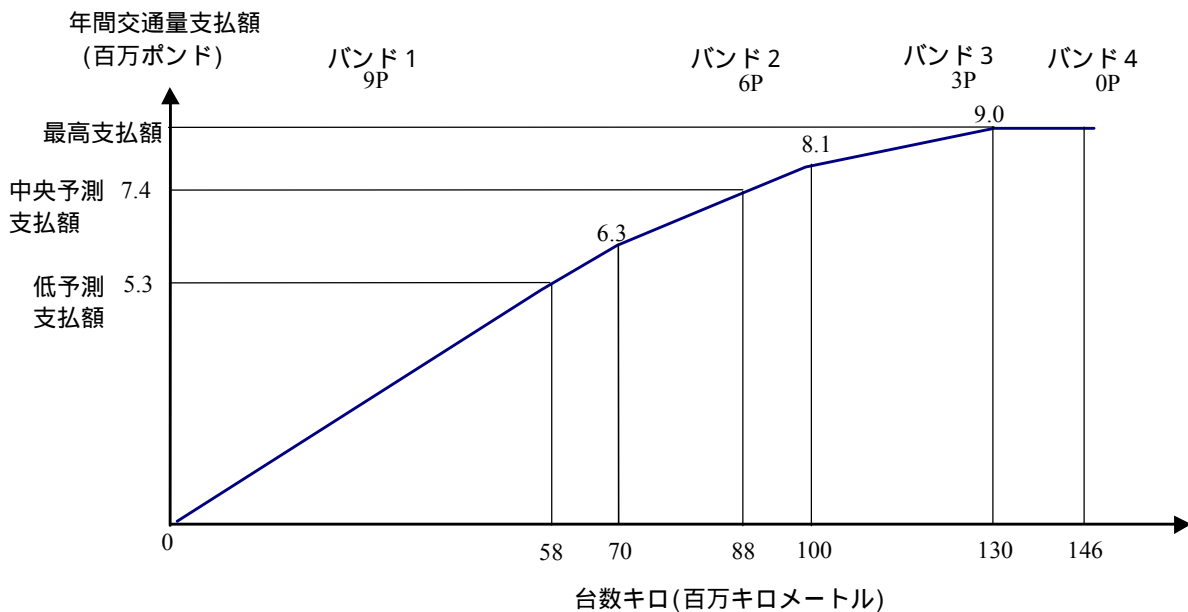
さらに、今回の「日本版 PFI」は社会資本整備という面が強調されているが、これは昨年来からの行政改革の一環として本来位置付けられて良い性質のものである。「小さな効率的な政府」を実現するために独立行政法人の設置が決められたが、政府にとって真に行わなければならないことは何かを検討し、その過程でこれまでの政府業務の特質に応じて、民営化、民間委託、PFI といった民間の持つ専門的な技術・知識・創造力を最大限に発揮できる方法を探ることを1つの大きなシステムとして行っていくことが21世紀における日本経済の活力を高める上で重要な鍵となるように思われる。

参考資料1 リスク配分と価額付けの例（国民保険記録システム2）

リスクのタイプ	社会保険給付庁			民間事業会社（アンダーセン・コンサルティング）		
	社会保険給付庁の リスクの価額付け方法	リスク価額 (百万ポンド)	当該リスク全体 に対する割合(%)	民間事業会社のリスクの 価額付け方法	リスク価額 (百万ポンド)	当該リスク全体 に対する割合(%)
設計開発フェーズ						
遅延	偶発性費用分析	0.11	0.7	設計開発を終えるための追加的費用、 NIRS2収入の損失、NIRS1収入から運 営コストを引いたもの	14.75	99.3
開発コストオーバー	なし	0.00	0.0	期日に開発を終えるための追加的 費用	7.01	100.0
NIRS1使用不能	回収不能な追加的 事務コスト	1.15	20.1	サービス修復のための追加的費用と サービス支払いの最大減少額	4.57	79.9
NIRS2開発失敗	なし	0.00	0.0	資本コストの損失	93.20	100.0
運営フェーズ						
低使用量	最低支払い	3.26	38.4	最低支払いと中位予測値との差	5.23	61.6
システム強化	通常アップデートコスト	9.94	30.9	通常のアップデートコスト	22.28	69.1
システムパフォーマンス	なし	0.00	0.0	サービス支払い最大減少額プラス、 サービスレベル・アグリーメントで カバーされない欠陥修繕費用	16.16	100.0
インフレーション	なし	0.00	0.0	予測を超えるインフレーション	価額付けされず	100.0
再競争入札						
新しいソリューションの選定	なし	0.00	0.0	移転支払いの受け取り不可能分	8.29	100.0
全リスク価額		14.46	7.8		171.49	92.2

(資料) National Audit Office (1997) *The Contract to Develop and Operate the Replacement National Insurance Recording System*,
Report by the Comptroller and Auditor General.

参考資料2 パフォーマンスに基づいた支払いの例：DBFO 一般道路における仮想通行料金に基づく支払い



需要シナリオ

	高需要	ベスト推定	低需要
a) 日毎通行量年間平均値	20,000	12,000	8,000
b) 道路距離(キロメートル)	100	100	100
c) 日毎走行距離合計平均値 (A × B)	2百万台キロ	1.2百万台キロ	0.8百万台キロ
d) 走行距離年間合計値 (C × 365)	730百万台キロ	438百万台キロ	292百万台キロ
e) HGV 年間走行距離 (Dの20%)	146百万台キロ	87.6百万台キロ	58.4百万台キロ

交通量バンド	バンド・サイズ (100万キロメートル走行/年)	通行料 (1キロメートル走行につき)	バンド別・需要シナリオ別年間合計支払額(百万ポンド)		
			高需要	ベスト推定	低需要
バンド1	0以上70未満	9P	6.3	6.3	5.3
バンド2	70以上100未満	6P	1.8	1.1	0
バンド3	100以上130未満	3P	0.9	0	0
バンド4	130以上	0P	0	0	0
年間合計支払額 (百万ポンド)			9.0	7.4	5.3

(注) 1. 道路の長さは100キロメートルと想定

2. 自動車は2種類に分類：重荷財車(Heavy Goods Vehicles) 20%、その他80%。ここでの例は重荷財車(全体の20%)で計算

(資料) National Audit Office (1998) *The Private Finance Initiative: The First Four Design, Build, Finance and Operate Roads Contracts*, Report by the Comptroller and Auditor General

参考資料3 公共事業の主な実施主体

部門	施設	主要な施設の種類の	主要な実施主体
生活環境	水道	上水道 簡易水道	都道府県、市町村 市町村
	下水道	公共下水道 流域下水道 都市下水路	市町村 都道府県 市町村
	廃棄物処理施設	ごみ処理施設 し尿処理施設 産業廃棄物処理施設	市町村 市町村 都道府県、市町村、第3セクター
	保険医療施設	保健所 国立病院	都道府県、主要都市、東京特別区 国（厚生省） 都道府県、市町村
	学校	国立学校 公立学校	国（文部省） 都道府県、市町村
交通通信	道路	一般道路 有料道路	国（建設省） 都道府県、市町村 日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団、 本四公団、道路公社、地方公共団体、東京湾横断道路（株）
		交通安全施設	国（建設省、警察庁） 公団 都道府県、市町村
	港湾	特定重要港湾 重要港湾	港湾管理者、国（運輸省）、外貿埠頭公団 港湾管理者、国（運輸省）
		地方港湾	港湾管理者
空港	第1種空港	国（運輸省） 新東京国際空港公団、関西国際空港（株）	
	第2種空港	国（運輸省）	
	第3種空港	都道府県	
国土保全	治水施設	一級河川 二級河川 準用河川	国（建設省） 都道府県 都道府県 市町村
	水資源開発施設	特定多目的ダム 水資源開発公団ダム 補助多目的ダム	国（建設省） 水資源開発公団 都道府県
	治山施設	国有林治山 民有林治山	国（農林水産省） 国（農林水産省） 都道府県
	海岸施設	直轄海岸 補助海岸	国（農林水産省、運輸省、建設省） 都道府県
		農業基盤施設	灌漑排水施設
農林漁業	農業基盤施設	農用地開発	国（農林水産省） 公団（農用地開発公団）、都道府県、 市町村、土地改良区
		圃場整備	都道府県、市町村、土地改良区
		農道	都道府県、市町村、土地改良区
漁業	漁港	都道府県、市町村	
	沿岸漁場整備	都道府県、市町村、漁業組合	
その他	官庁営繕 労働福祉施設 学校設備	庁舎、宿舍等 婦人の家、労災病院等 教材、備品等	国、地方公共団体 雇用促進事業団、労働福祉事業団、都道府県、市町村 国（文部省） 都道府県、市町村

（資料）御巫清泰、森杉寿芳（1981）「社会資本と公共投資」の表-1.35をベースに作成

【注】

- 1) 「国民健康サービス (National Health Service)」トラストという公共病院における PFI プロジェクトでは民間は病院施設の建設と運営サービスを行うが、医療サービスは公共が行う。
- 2) 有料橋などの最終利用者からの使用料によってファイナンスするプロジェクトは除く。
- 3) イギリス大蔵省担当者とのインタビューによる。
- 4) ニュー・パブリック・マネジメントについて邦文では、大住 (1997) が詳しい。他の理論との関連については、小塩 (1998) 実際の適用については、岸 (1998) を参照。
- 5) 厳密にはプライベート・ファイナンス・パネルという用語は 管理職者、管理職者とエグゼクティブを含めた全体の組織、の両方に用いられた。ここでは、の意味で用いている。なお、管理職者は無給だったが、エグゼクティブに属する従業員達は有給だったため、大蔵省が四半期ごとに交付金 (grant) という形でファンディングしていた。
- 6) この PFI 推進体制の変更は、97年6月に発表された「ベイツ報告 (The Bates Review)」に基づいたものである。ベイツ報告は、組織機構、プロセス、入札コストに関して29の改善勧告を出していた。
- 7) 例えば、橋を PFI プロジェクトとして立ち上げる場合、中心道路から橋までの幹線を政府が整備するといったケース。
- 8) 第三セクターのように官民共同出資の事業会社設立について、イギリスでは地方政府で一部事例があるにとどまる。その場合でも、政府の出資比率は通常20%以下である。
- 9) システムの再利用が可能な場合、企業にとって受注件数を増やすことは、リスクを増加させるのではなく分散させることになるとの指摘があった (イギリスの IT 企業担当者とのインタビューによる)。
- 10) 国民保険 (National Insurance) は、主として退職年金、障害者給付、失業保険給付をカバーするものである。この保険料個人口座数は約6,500万に上り、毎年約3,000万人分もの口座の更新が必要と言われて
- いる。
- 11) Treasury Taskforce (1997) *Partnerships for Prosperity*
- 12) 財源自立プロジェクトやそもそも PFI によってでしか立ち上げ不可能なプロジェクトの場合など、公共部門比較値が作成されないケースもある。
- 13) もちろん、最終的な受注企業選定においては、公共部門比較値に全面的に依存しているわけではなく、定量化できない「質」や「イノベーション」等の側面に関して別途評価が行われる。また、ファザカーリー刑務所の入札において、将来の刑務所事業に参加する企業数を増やすため、つまり民間における刑務所プロジェクト市場を拡大するために、内務省は敢えて公共部門比較値に対して最も低い価格を提示したブリッジンド刑務所受注企業ではなく、2番目に低い価格を提示した企業と契約したという事例も見受けられる。
- 14) イギリスではあらゆる有形固定資産構築を伴う公共事業にこのテストを行うことを1994年から義務付けられ、これは「ユニバーサル・テストング (Universal Testing)」あるいは「ロード・テストング (Road Testing)」とも呼ばれた。ブレア労働党政権になり、この義務付けはなくなり、優先度合に基いた PFI プロジェクト推進が行われている。
- 15) 「市民憲章」「質への競争」については、岸 (1998) を参照。
- 16) 徴税事務コストは必要なものの税には金利はかからず、国債金利は企業債金利より低い。
- 17) 図表13に示した流れは極めて簡潔化したものである。イギリス大蔵省が97年7月に公表した *A Step-by-Step Guide To The PFI Procurement Process* によれば、次の14の段階に分けられる。
 1. 事業ニーズの確立
 2. 政策代替案の検討・評価
 3. 事業内容と参考プロジェクト (の作成)
 - 3a. 市場調査 (潜在的な市場があるかどうか)
 4. プロジェクト・チームの結成

5. OJEC にて公示
 6. 発注企業選定のための戦術決定
 7. 事業への興味を示した企業の事前審査
 8. (ロングリスト) ショートリスト企業選定
 9. 事業内容の再評価
 10. 交渉への招待
 11. 入札企業との交渉
 12. 受注企業選定と財務条項完結のための交渉
 13. 契約締結
 14. 契約管理
- 18) 小塩隆士 (1998) 「公的セクターの役割とその再検討」 p59.
- 19) 財源自立プロジェクトは除く。
- 20) イギリスにおいての Universal Testing は結果的に廃止されたことにより、我が国では当初より対象事業を選定した上での PFI 推進が望ましいとする見方もあろう。しかし、本文で指摘したように、日本では真に必要とされるプロジェクトを選定した上で、さらにその事業をいかにして効率化できるかという仕組みが必要との観点から、ここでは可能な限り PFI 適用領域を探るべきとの考えに立脚している。ただし、官民ともに PFI の理解・経験が十分でない段階で一度に多数のプロジェクトを実施することは混乱を招く恐れがある。このため、マーケット・テスト後に実施対象事業の優先順位付けを行い、これに基づき実施していくことも考慮されて良い。
- 21) 談合を排除し、民間企業間に十分な競争環境を作るためには、入札の評価基準、受注企業選定の理由等を可能な限り、一般に透明なものとなるように入札プロセスの情報公開が必要である。また、契約に至るまでの期間の短縮を図るためにも、できる限り契約手続きの標準化が望ましい。

【参考文献】

CCTA and Private Finance Panel (1995) *The Private Finance Initiative and government IS/IT: Report on the*

NIRS2 project.

HM Treasury (1997) *Appraisal and Evaluation in Central Government.*

HM Treasury (1997) *A Step-by-Step Guide to The PFI Procurement Process.*

National Audit Office (1997) *The Contract to Develop and Operate the Replacement National Insurance System, Report by the Comptroller and Auditor General.*

National Audit Office (1997) *The PFI Contracts for Bridgend and Fazakerley Prisons, Report by the Comptroller and Auditor General.*

National Audit Office (1998) *The Private Finance Initiative: The First Four Design, Build, Finance and Operate Roads Contracts, Report by the Comptroller and Auditor General.*

Private Finance Panel and HM Prison Service (1996) *Report on the Procurement of Custodial Services for the DCMF Prisons at Bridgend and Fazakerley.*

Private Finance Panel and Treasury (1997) *Further Contractual Issues.*

Private Finance Panel and Treasury (1995) *Private Opportunity, Public Benefit.*

Private Finance Panel (1996) *Risk and Reward in PFI Contracts.*

Private Finance Panel (1996) *Practical Guidance to the Private Finance Initiative: Writing An Output Specification.*

Treasury Taskforce (1997) *Partnerships for Prosperity.*

Treasury Taskforce (1997) *Policy Statement No.2: Public Sector Comparators and Value For Money.*

浅子和美他 (1994) 「社会資本の生産力効果と公共投資政策の経済厚生効果」(経済企画庁経済研究所『経済分析』第135号)

大住莊四郎 (1997) 「New Public Management の展望と課題」(『神戸大学経済学研究年報44』)

小塩隆士 (1998) 「公的セクターの役割とその再検討」(『FRI Review』 Vol.2 No.1)

岸 道雄 (1998) 「海外4カ国の公的セクター改革と日本への視点」(『FRI Review』 Vol.2 No.1)

御巫清泰、森杉寿芳 (1981) 「社会資本と公共投資」社団法人 土木学会、技報堂出版