

平成 20 年度卒業論文

日本の PFI 事業の導入における課題と展望

～日本における PFI 事業の導入における現状の問題と
今後の展望～

佐賀大学経済学部経済システム課程

神田 誠

目 次

1 . はじめに	
- 日本におけるPFIの導入のきっかけとP F I 基本方針 -	・ ・ ・ ・ 1
2 . 日本が本格的にPFI事業を導入しなければならない現状	
	・ ・ ・ ・ 3
3 . 日本版PFI事業の現状	
	・ ・ ・ ・ 5
4 . 日本版PFIが抱える問題・課題	
	・ ・ ・ 1 0
5 . 結論	
- 日本版 PFI 導入を普及させるための必要な施策の考察	・ ・ ・ 1 6

1. はじめに ー日本におけるPFIの導入のきっかけとPFI基本方針ー

(1) 日本版PFI導入のきっかけ

日本ではバブル経済崩壊以降、国・地方自治体が税収の減少等、サービスの多様化、少子高齢化などにより、財政事情の悪化により「PFI」(Private Finance Initiative)が注目されるようになった。PFIは内閣府の説明によると「公共施設等の設計、建設、維持管理及び運営に民間の資金とノウハウを活用し、公共サービスの提供を民間主導で行うことで、効率的かつ効果的な公共サービスの提供を図るという」というものである。

すなわちPFI事業は、これまでの国・地方が行ってきた公共施設等の整備や管理を民間事業者の導入を図り、低コストで民間事業者の事業チャンスの拡大、国・地方自治体の財政悪化によるサービスの悪化などを防ぐ狙いがある。

もともとPFIの考え方は、イギリスに端を発し、1979年に誕生したサッチャー政権が財政難と公共事業・公共サービスの劣悪化に対応するため、政府のサイズを縮小し、民間企業が国・地方自治体より効率的で質の高いサービスが提供できる分野において民営化を実施したことに由来される。

1980年代の初めに、British Telecom、British Gas、British Airports Authority等のような大企業が民営化し、比較的小規模な公共サービスは競争入札を実施してアウトソーシングを行った。しかし、道路、公園、病院、学校、公民館事業のような公共施設に必要とされる資産やそのサービスを提供できる民間企業はなく、これらのサービスは容易に民営化する事が困難であり、また公共事業として運営されるべきだと考える民間企業とのパイプラインを作ったのがPFIである。

国・地方自治体は従来、公的サービスの供給する立場にあるが、PFIでは国・地方自治体は民間事業者が提供するサービスを購入し、住民に提供することとなる。逆に民間企業はサービスの供給者であり、資産を運用することから、アウトソーシングとも異なり、民営化とアウトソーシングの両方の要素を持つことになる。これによって民営化同様リスク移転が行われると同時に、競争理念に基づくサービスのアウトソーシングにより、納税者の支出に対する最大価値、すなわちVFM(Value For Money)を引き出すことが可能となるのである。

このような考え方のもと、イギリスのPFIが導入されていくこととなり、2000年現在、公共部門の資本収支に対する割合うち、約15%がPFIで実施されている。

一方日本では、平成11年7月に「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」（以下「PFI法」という。）を制定し、平成12年3月PFIの理念とその実現のための方法を示す「基本方針」が、民間資金等活用事業推進委員会（PFI委員会）の議を経て内閣総理大臣によって策定され、PFI事業の枠組みが設けられた。

平成13年には、「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」「VFMに関するガイドライン」「PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」（以下「ガイドライン」という。）を定めて、事業が導入できる法制度等を整備している。

（２）日本版PFI事業における基本方針

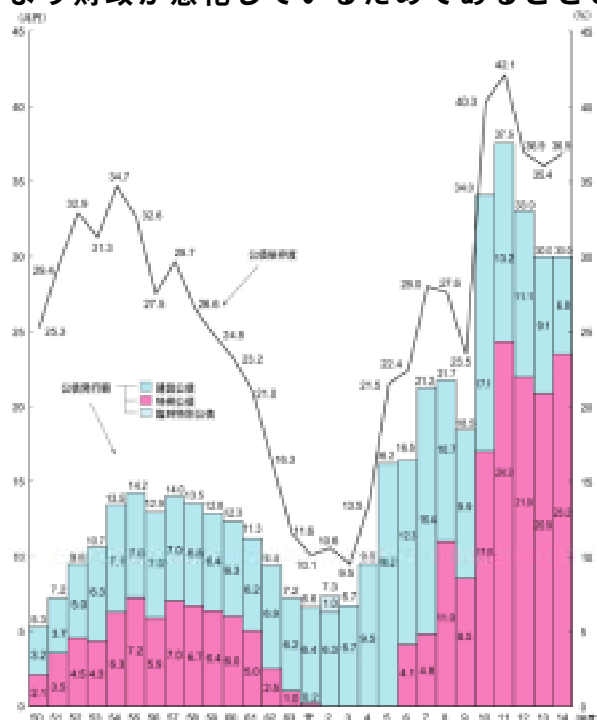
PFI事業における基本理念というのが3つある。1つは「国・地方自治体による民間企業からの公共サービス調達」を図ること、「VFMの最大化」、「リスク分担の明確化」を図ることである。従来の公共事業では、公共側が行ってきたサービスを民間企業から購入し、従来のように受託業者という立場から施設の計画、設計、資金調達、整備、維持管理、運営の全てにおいて関与することとなり、民間事業者は、経営改善努力を効率的に行うことにより、高収益性が得られるシステムとなっている。そして自治体が最も注目されるのが、VFMの最大化であり、この概念が崩れるとPFIを導入するメリットはないに等しいと考えられる。VFMを算定する場合、従来型公共事業コストとPFIでのコストの比較すなわちPSC (Public Sector Comparator)が行われ、その結果費用対効果が大きい場合に手法の採用が図られることとなる。これは費用便益効果(B/C)が取れる場合、自治体としては投資費用に対してのコスト回収をしたことと考えられるが、純粋にPFI事業の場合、収益性も問われるため、事業コストとしての費用対効果が計られることが重要であり、民間事業者からはコスト回収と事業性があるものでないとVFMを得ることは困難であると考えられる。そのため単一的な事業（事業運営）として捉えるため、助成金や補助金が受けられる場合、VFMは向上することになる。そして、PFI事業におけるリスク分担の明確化が図られることにより、従来の第3セクターなどのような事業体にみられる役割分担が不明確で民間の経営手法やノウハウが採用されにくい状況を回避するためである。これにより国・地方自治体はリスクの考え方が住民に対するアカウンタビリティも明確化されることにより、責任がはっきりすることになり、負債等が明確化されると同時に、採算性の合わない公共事業を行った場合に対するリスクを事前に外部から検討されるため、国・地方自治体の無駄を省くことが可能となる。

また P F I 事業は通常行われている公共事業とは大きく提供の方法が変わる。一般に公共事業では「仕様発注方式」が採用されており、設計や契約、監理、運営は全て国・地方自治体が決定し事業を行ってきたが、P F I では「性能発注方式」という方法が採用される。国・地方自治体は必要な機能や性能だけを決め、具体的な設計や監理、運営などは民間事業者が行うことになり、民間事業者にとっては関連事業の契約などを一括で行うことが可能になり、安価にかつ契約や事業の効率化など管理上のメリットなどを得ることとなる。

2. 日本が本格的に P F I 事業を導入しなければならない現状

(1) 財政上の問題

日本はしかしながらこれらの P F I を導入を本格的に検討しなければならない理由がいくつかある。もちろんバブル経済破綻後のいわゆる「不景気」やデフレーションの状況により財政が悪化しているためであることと、少子高齢化により、今後の福祉などの財政



(図1) 公債発行額の推移 (S50～H14, 財務省)

負担の増加と、人口減少に転じるため、税収の減少による負担率の増加など、公共サービス悪化が懸念されているためである。図1は日本における財務省が発表している公債発行額の推移であるが、日本はオイルショック時に公債発行残額は上昇したが、バブル経済期は公債にほとんど依存していない。しかしバブル経済崩壊以降の平成4年頃から公債依存度が上昇しており、平成12年度には42.1%を公債に依存している形になっている。これは、最近の厳しい経済情勢を踏まえ、景気回復を最優先とした

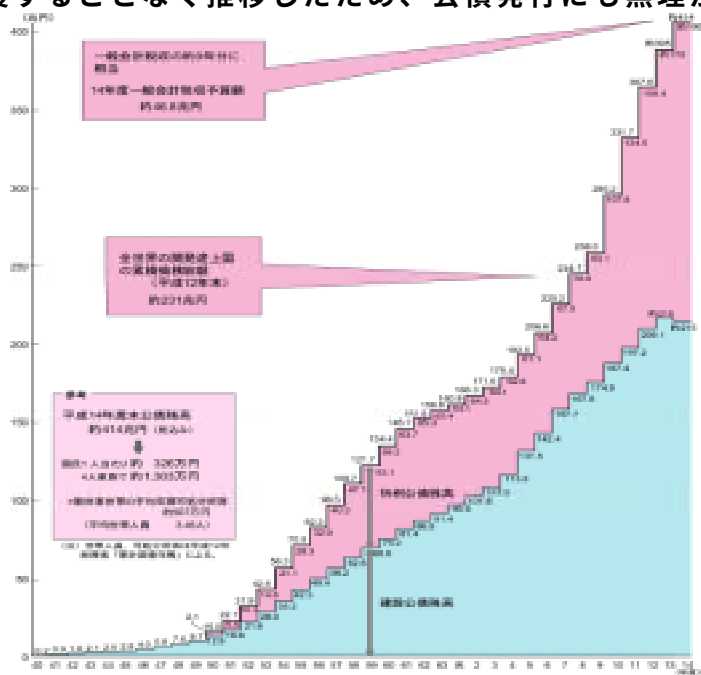
財政運営を行ってきた結果であり、歳出総額の

うち公債発行によって賄われているためである。平成14年度は、公債発行額を30兆円としておりますが、依然として我が国の財政は非常に厳しい状況となっている。

また、今後第二次世界大戦以降のいざなぎ景気などに代表される高度経済成長期ではなく、日本経済は熟成している状態に入っているため、GDP成長率を多く見込むことは困

難であるためである。

また日本は景気対策を積極的にとってきた結果として公債発行を行うことによりテコ入れを図ってきたが、なかなか景気が回復することなく推移したため、公債発行にも無理が生じてきた。図2は公債発行の残高であるが、連年の公債発行により我が国の公債残高は年々増加の一途をたどっており、平成14年度末の公債残高は約414兆円にもなると見込まれている。これは現在及び将来への大きな負担となります。国民1人あたりにすると328万円の借金を持っているのと同じことであり、今後の財政運営上公債発行が出来なくなった場合、現在の財政規模を大きく縮小するか、更なる



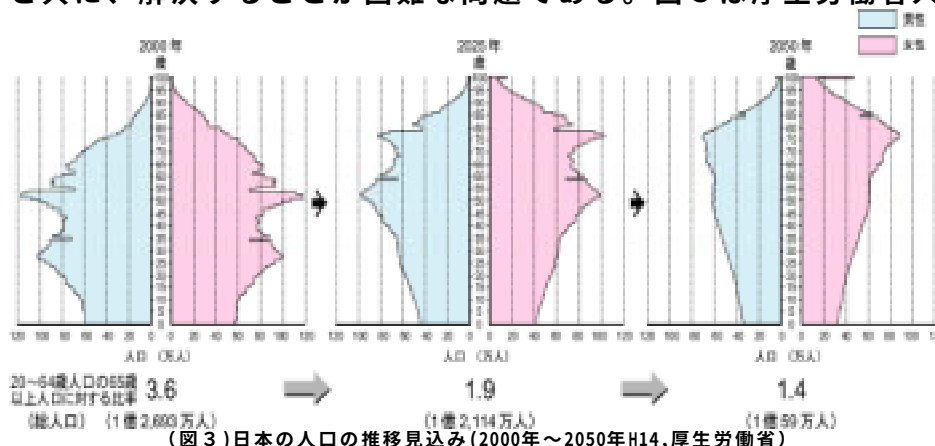
(図2) 公債発行残高の推移 (S40～H14, 財務省)

国民負担の拡大を図る必要が生じるため、根本的に財政状況の逼迫による公共サービスの根本的な低下は避けられない状況となっていると考えられる。

そのため財政負担の軽減を図るためにPFI事業の導入を図り、リスク軽減を図ることによるVFMの拡大の必要性は高いものと考えられる。

(2) 人口減少による問題

もう1つ大きい問題として少子高齢化による人口の減少と国民負担増が挙げられる。日本の少子高齢化による人口動態の変遷は政府の財政を考える上で極めて重要な問題であると共に、解決することが困難な問題である。図3は厚生労働省人口問題研究所が発表され



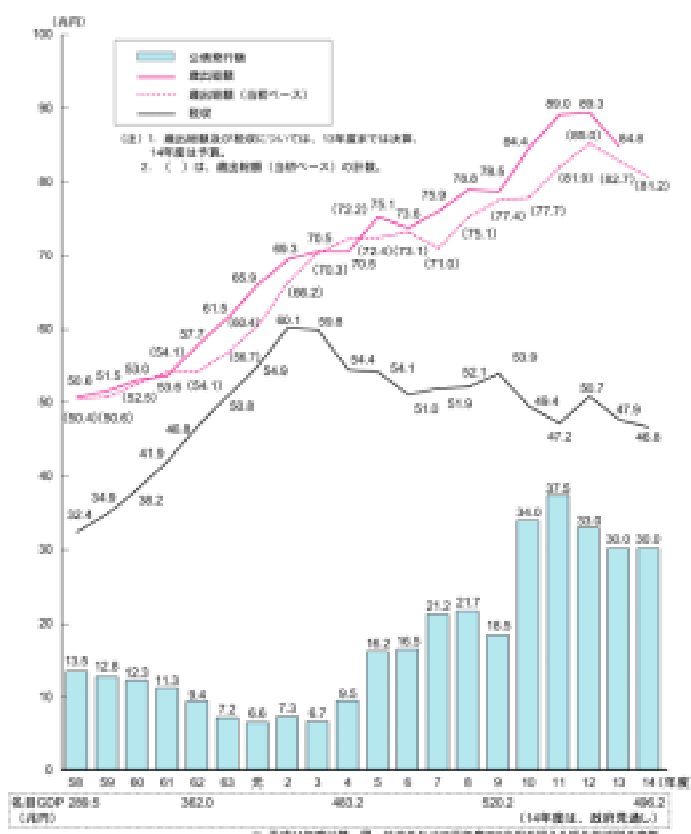
(図3) 日本の人口の推移見込み (2000年～2050年H14, 厚生労働省)

た人口ピラミッドの推移である。2000年の成人に対する65歳以上人口の比率は3.6人であるのに対し、2025年には1.9人、2050年には1.

4人にまで落ち込むため、極めて超少子高齢化時代が到来することが明確である。

そのため、現在の年金制度による国民負担の増加を避けることが出来ないことや国民負担が大きい割に税収は伸びにくくなる見込みであるため、ますます財政運営と公共サービスの低下が避けられない現状にあると行っても過言ではない。

図4でも公債発行額の推移と税収の状況が示されているが、明確に税収が減少し、平成14年現在、税収はわずか50兆程度しかないのである。それに対して、公債発行だけに依存している状況にはなっておらず、ますます小さな政府を目指していく必要性に迫られているのである。そのようなことから日本版PFI導入を図っていくことはこれからの日本の財政を考えていく中



(図4) 税収・歳出・公債発行額の推移(58～H14, 財務省)

で最も重要なファクターになっていくことは容易に予想がつくと同時に国民に対しても負担ではなく投資という形で公共サービス部門に民間事業者の参入拡大を図ることによる潜在的な民間需要の拡大と国・地方自治体の財政負担の軽減を図ることが期待できると考えられる。

3. 日本版PFI事業の現状

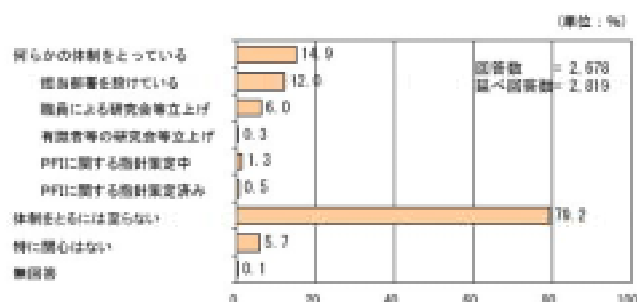
(1) 日本のPFI事業の現状

日本のPFIにおける現状はどうだろうか。表1は平成12年12月現在に129件、その中で事業者選定済みは17件、実施方針策定済みは6件である。特徴としてはいわゆる「箱モノ」である公共建築物が多く事業期間が30年という長期なものが多く、サービス購入型であるBTO(Build Operate Transfer)方式若しくはBOT(Build Transfer Operate)方式が多いのが特徴である。これは公共施設を主眼に置くPFI事業であれば、この2つの方式が多く採用されることはPFI法におけるPFI事業で行える範囲である公

(2) 自治体における意識の現状

それではPFI事業を実際行う立場の地方自治体における取り組み状況についてはどうだろうか。内閣府が「PFIに関する全国自治体アンケート」を基にPFI事業の取り組みに対する現状について考察する。

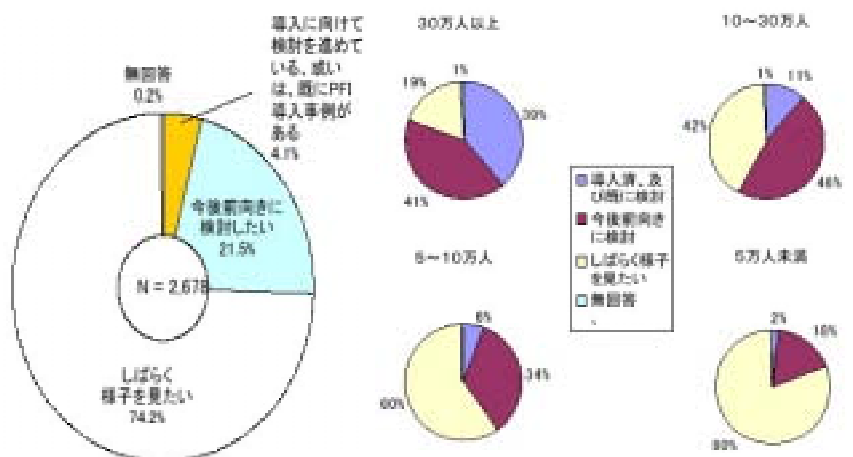
その中で、図5のとおりPFIにおける体制を持っているのは、何らかの体制整備を行った自治体は全体の15%、残りの85%の自治体は、「特に体制をとるには至っていない」または「特に関心はない」



(図5)自治体におけるPFIに係る体制について (内閣府)

となっている。体制整備の内訳については、「担当部署を設けている」が12%、「職員による研究会等の立上げ」が6%と多い。「有識者からなる研究会等の立上げ」、「PFIに関する指針を策定中」、「PFIに関する指針を策定済み」は、それぞれ1%前後である。当該データを見る限りでは、まだ自治体にPFI事業そのものの必要性が高くなっている状況にはないと考えられる。

しかしながら図6に示す人口規模別PFI導入可能性を見るとPFIの「導入に向けて既に検討を進めている、或いは、既に導入事例がある」の自治体は4%にとどまっている。また、「今後前向きに検討したい」とする自治体が22%である。残る4分の3の自治体は「しばらく様子をみたい」と回答したが、人口規模別にみると、人口規模が大きい自治体ほどPFI導入の意向が強く、30万以上の人口を有する自治体の約8割が今後導入を検討したいという結果が出ているが、一方で人口5万未満の自治体は逆に約8割が様子を見るところとしており、比較的大型プロジェクトを抱え、かつ財政状況の厳しい大規模都市ほど導入検討に前向きに進んでいくものと考えられる。



(図6)自治体におけるPFIに導入可能性：左=全体、右=人口規模別 (内閣府)

次に、自治体が取り組む上の意識として重要である今後PFIを導入したいと考えてい

博物館名	来場者数 (百万人)
山手文庫博物館	41.5
分館館蔵	29.2
社会福祉博物館	28.8
羅克博物館	28.3
科学	24.0
国史館東京分館	22.2
科学456博物館	17.5
国史館	13.3
国史館東京分館	12.3
国史館	9.4
国史館東京分館	9.3
公園	8.8
下町通	8.6
上町通	4.7
道徳	4.2
研究館	4.2
国史館	3.4
国史館東京分館	3.4
国史館東京分館	2.1
国史館	1.9
国史館	1.2
国史館	1.0
国史館	0.3
国史館	0.2
国史館	-
国史館	9.2
国史館	2.3

調査期：2014

また行政側の認識によるPFIの課題として図8を見ると、最大の課題として「PFIに対する行政側の認識の不足」が72%と最も高く、以下、「行政内の推進体制・環境の未整備」が61%、という庁内の体制及び知識量の不足の

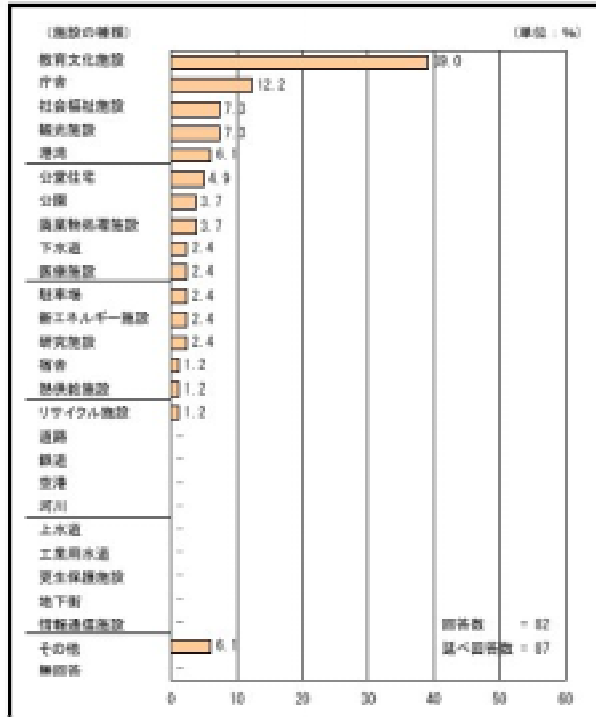
項目	割合 (%)
PFIの行政利用の推進	
行政利用の推進の推進	39.7
行政利用の推進の推進	38.5
民間事業者の活用	38.4
民間事業者の活用	35.4
民間に民間事業者がない	33.4
PFIの生活の利便	
PFIの生活の利便の推進	32.4
民間事業者の活用	32.1
民間事業者の活用	30.8
PFIの民間事業者の活用	30.6
民間事業者の活用	28.8
PFIの民間事業者の活用	
民間事業者の活用	25.6
民間事業者の活用	25.4
民間事業者の活用	23.5
民間に民間事業者がない	20.2
民間事業者の活用	19.5
行政利用の推進	17.1
民間事業者の活用	8.4
民間事業者の活用	8.6
その他	5.0
民間事業者の活用	1.2

調査対象 = 2,678
調査期間 = 2008年

(図8) 今後のPFI事業を導入する課題(内閣府)

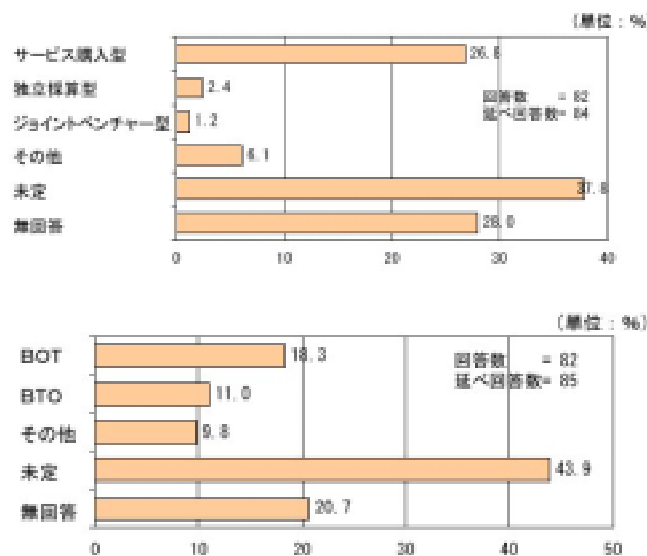
- 8 -

が 39 % とが最も多く、次に「庁舎」の 12 %、「社会福祉施設」が 7 %、「観光施設」が 7 %、「港湾」が 6 % と上位を占めていることに対し、独立採算性を求められる事業形態が予想される「駐車場」、「下水道」、「上水道」、「エネルギー施設」などを 2 % 前後と低く、自治体などがいわゆる「箱モノ」を中心として P F I 事業の導入を考えている、若しくは検討していることが上位を占めていることから、自治体が求める P F I 像は箱モノの事業費を圧縮し、公共建築物をコストがない中で出来るだけ整備する手法の 1 つとして、有効に活用していくため採用されているケースが多いと考えられる。



(図 9) 検討されている P F I 事業の施設種類 (内閣府)

そして自治体が P F I 事業を行うための事業方式と事業類型では図 10 に示すとおりの結果が出ており、P F I 事業が一般化されていない現状から考慮し、「未定」もしくは「無回答」が多いことは当然と考えられるが、自治体が注目しているものとしては、公共施設



(図 10) 検討されている P F I 事業の方式と類型 (内閣府)

を目指す上で検討される「B O O」方式については、多くの自治体はまだ注目されていない現状にある。これは P F I におけるリスクと不安要因があることと、もう 1 つは採算性が図られている可能性があるためである。特に上下水道事業などの独立採算事業の場合、

超長期的コストが必ずしも行政の経営上における収支が悪くないケースの場合、更にVFMを上げるための施策を実施していくよりはむしろ事業における考え方として、費用便益が回収されているという考え方が成り立つ可能性があると思われる。

4. 日本版PFIが抱える問題・課題

(1) 日本版PFIが目指す方向

次に日本が抱えるPFI事業について検証することにする。日本のPFI基本方針では「5原則」と「3主義」に従いPFI事業に取り組む必要性を定めている。その5原則とは、公共性のある事業に導入される「公共性原則」、民間事業者の資金・経営能力・技術力を活用する「民間経営資源活用原則」、民間事業者の自主性と創意工夫を尊重し、効率的かつ効果的に実施する「効率性原則」、PFI事業選定や民間事業者の選定では公平性が担保される「公平性原則」、事業計画から事業終了までの過程において透明性が確保される「透明性原則」である。

そして「3主義」とは事業の実施における各段階での評価に客観性を持つ「客観主義」、国・地方自治体と民間事業者が取り交わした内容を明文化し契約を締結する「契約主義」、PFI事業者の法人格の独立性事業部門の区分経理上の独立性が確保される「独立主義」である。

すなわち日本におけるPFI事業の成否のカギはこの「5原則」「3主義」を守ることが絶対的なことになると言っても過言ではないと思われる。

また「財政支出の削減」と「公共サービスの充実」「リスクの分担」という目的から考えた場合、日本の構造的にもつ課題からいくつかの問題があると考えられる。両者を同時に達成するという本来の趣旨に照らした場合、いくつかの問題点が浮かび上がってくる。

(2) PFI事業の未成熟による問題と課題

まずPFI事業の制度が新しくPFIを導入した事業の案件が少ないことである。PFI法制定から3年が経過したにもかかわらず、事業者が決定・内定した事業が少ないことである。2001年6月現在で22件とまだ少ない状況にある。この中の費用総額である18件の約2,880億円がGDPベースの公的固定資本形成に占める割合は年間約0.4%と小規模であることから、財政支出の抑制に寄与するにはまだ不足している状況にあ

るが、日本版 P F I 事業のモデルとしているイギリスの場合、公共部門の資本支出に占める P F I 事業の割合は 15 % を上回る見込みであるという報告が為されており、P F I が財政支出の抑制少なからず貢献している状況となっていると共に、イギリスでは事業手法として P F I というものが必要不可欠の状態となっていると思われる。

また、もう 1 つの現状として、P F I 事業を行う国・地方自治体そのものの経験と知識がまだ不足している状況であり、今後の整備を行う上で必要不可欠な契約、リスク配分、P S C の検討、V F M 算定を行った経験が少ない、若しくは大半の自治体がまだ検討を始めたばかりであるため、今後の制度が安定し、貢献する状態になるまでにはまだ相当の時間を要すると考えられる。また、採算が劣る既存の公共施設及びサービスへの P F I 事業導入が立ち遅れている状況を鑑みることが出来る。P F I 事業においては、財務省税制調査会が平成 12 年 7 月に発表した「わが国税制の現状と課題 ― 21 世紀に向けた国民の参加と選択 ―」調査結果を見ると、公共サービスにおける官民のコストを比較した場合における公共施設の V F M、公共サービスの大半は民間事業者が行う方がコストを削減することが可能であり、費用便益効果が優れていると考えられている。しかし、P F I の導入が決定した事業の多くは、そうした不採算の公共事業・サービスへの導入、また独立採算を行う事業は一部にしか広がらず、大半はコスト削減効果が不明な施設を新設する事業となっており、「箱モノ」の事業費を圧縮する効果を中心として期待していると考えられる状況である。そして何より、P F I 事業そのものの普及のため、自治体は「実験的」に導入していると思われるのである。特に「箱モノ」における事業内容では、一般的にサービスに対するコストウエイトが高いものであると考えられるが、P F I の導入が決定した事業においても、財政支出の削減を図り、コストの低減に貢献されているのかについての検証がされていないということである。本来 P F I そのものは小さな政府を目的として、財政負担軽減と安価に良質のサービスを独自性を発揮することにより初めて実現するものであると考えられるが、実際は補助事業費を当てにしないと成り立たない事業性の悪さ、すなわちあらかじめ国の補助金、助成金を期待して本来事業におけるコスト削減効果をいわゆる「自治体の経営」という立場で捉えていることが多いことが伺えるのではないだろうか。それは「箱モノ」によってコスト圧縮により整備を図る口実を自治体が模索している状況を的確に示していると考えられる。あくまで現在価値 N P V (Net Present Value) を満たし、割引率を勘案して本来事業便益費 B / C が得られなかった事業を費用圧縮によって満たしたという考え方が自治体にはあるのではないかと考えられることです。事業者が

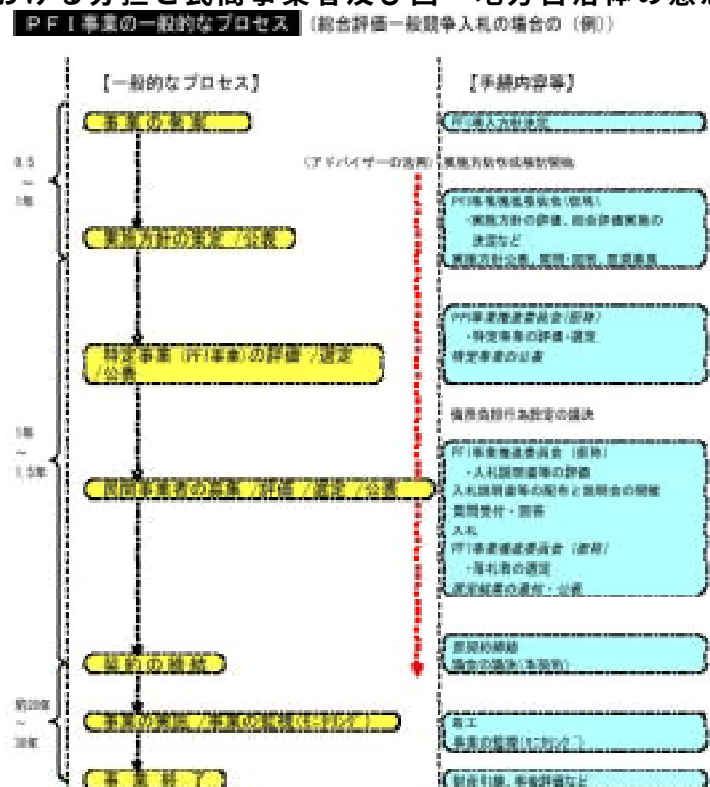
決定したPFI事業全体のコスト削減額とPFI事業に対する補助金の予算額を比較してみると、コスト削減額の総額が数百億円であるのに対し、補助金の予算総額は約1.5兆円と大幅に上回っており、とりあえず実験的にPFIの推進を目指していると考えられるのである。

またPFI事業者が民間事業者であった場合の道路管理者等の問題などの法律や制度がまだPFI事業そのものの制度との整合が完全に図られていないため、これらの解決を図ることによって初めて導入できるものであることも重要な課題である。

(3) 契約における問題・課題

PFI事業においては「5原則」「3主義」が基本方針のもとで、守られてこなくてはならない。日本では現在最も多い方法として採用されているのが「仕様発注方式」であり、契約も「指名競争入札」により入札参加資格の状況により契約が可能となる方式である。PFI事業はとにかく契約までの事務的経費、不動産などの登記、資金の準備に至るまで多くの費用がかかると共に、リスクにおける分担と民間事業者及び国・地方自治体の意志決定によって実際には多くの時間を要することになると思われる。

右に示す図11はPFI事業の一般的な方法である総合評価一般競争入札の新潟県のイメージであるが、もう1つの方法である公募型プロポーザル方式にも共通であるが、民間事業者の場合、実施方針となる仕様が発表された段階でリスク評価と参加可能性を検討し、VFMの算出を行った上で、リスク評価と予定価格の算出をし、プロポーザル方式であれば、プレゼンテーション、一般競争入札では入札を行



(図11) 主なPFI事業の一般的なプロセス (新潟県の場合)

い、その間に様々な資金調達などを行うこととなるが、両方に言えることであるが、競争入札の場合、あまりにVFMに固執するあまり、参加者のリスク対応力などの評価が薄れる傾向となるということが言える。そのため、本来民間事業者のリスク対応力とVFMな

どの総合評価によって契約権を獲得できるのがPFI事業の本筋であるにもかかわらず、単に制度としてしか活用されることがない現状では「総合評価」の結果を得にくいものとなっているのが現状である。また、PFI事業の参加に当たってのハードルが自治体によってまちまちであるが、一般的に相当な高さで設定してあるため、いわゆる最大手企業を中心とした事業者しか参加できなくなることが容易に予想されるため、地元の活性化の観点からみた場合、地元を支える事業者が選定されていないため総合的な施策としても多くの課題を残すと考えられるのである。

そして、もう1つ問題点として完全に民間事業者がPFI事業に参加表明をしなかった場合、いわゆる「不調」となったケースについての公共施設整備の考え方である。この場合明らかにVFM効果が得られない、もしくはリスク評価をした結果いかなる事業方法でも民間事業者は参加できないと考えたためである。この場合国・地方自治体は果たして不調に終わった「公共整備」を実施できるだけの力は残っているのだろうか。既に契約行為に持ち込むための多くのコストを投入し、なおかつVFM評価が民間事業者との考え方の差異が認められ、結果的に事業性は極めて低いと判断されたためであると言わざるを得ないが、この場合、透明性を発揮してコストがかかる国・地方自治体が果たしてPSC、CCLなどを再検証しないで事業化へこぎ着けるための契約の透明性の確保と契約への相当な高いハードルをクリアする条件の再設定は極めて困難な状況になると考えられるのである。

そして契約の範囲を明確化すべきである。民間事業者に対するインセンティブを考慮して、公共から民に対する支払い額が変動する債務につき、債務負担行為として議会の議決を得られるように、十分な検討をするとともに事前にこれを確認することが必要である。

(4) リスク評価、VFM評価の未成熟による問題

PFIを選択する際に最も重視されるVFMの計算は、主に公共サービス提供型の事業において、PSCとPFI事業の調達コストの現在価値を比較して算出するものであるが、官から民へ移転されるリスクの評価をどうするかPFI事業の成否を決める最も重要なポイントとなるが、その評価はリスク回避の確率を計算することや、公共サービスの質を量に換算し、多くのファクターを加えた上で複雑な諸条件を全て換算し、引いては税收、行政財産の利益及び損益までも踏まえ、複雑な過程の結果を経て算出されるものである。

そのため、多くの国・地方自治体は公共施設整備を目的としてPFI事業を立案するだ

けに、純粋に客観主義を持ってリスク評価が出来るかが極めて大きな問題である。特に、リスクと事業費などや税収における見込みを水増ししたり、あるいは考え方の中で果たして純粋に評価が出来るかが大きい課題となると考えられる。特にNPVなどは予想しにくく、VFM及びPSCそのものの概念は理解が出来たとしても、実際はその算出を行う事というのは的確であるという評価を行うことはその性質から困難な状況である。そのため、総合的なリスク評価とVFMの比較ではなく、単にVFMの量＝予定価格－契約価格の量と安易に考えてしまいやすいと考えられるのため、自治体も「箱モノ」の費用圧縮に用いているのではないだろうか。

そして、PSCやVFM，NPVの厳密な算出には多大な労力を要し、それに起因してPFI事業の成否、導入の普及が妨げられることも考えられる。日本では冒頭でも記載したとおり、内閣府で「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」「VFMに関するガイドライン」「PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」を規定し、ようやく事業が導入できる法制度等をようやく整備したが、より官民のPFI担当者ばかりでなく、一般住民などでも十分に判断できるような仕組みを策定していく必要があると考えている。計算の負担を軽減するため、統一的な算出方法と客観指標による計算式、諸条件の設定、最終的なリスクとVFMの相対比較を行うことを整備していく必要性もあると言える。

（５）民間事業者の参加における問題・課題

次にPFI事業に参加をする立場の民間事業者における問題及び課題について考えてみると主に国・地方自治体が定める実施方針の中のリスクを評価を負った時及び長期事業による資金調達が問題となってくると考えられる。

まず民間事業者としては、第3セクター方式を除けば、当然の事ながら公共サービスの提供などは初めての状態となる。そのため、公共部門におけるリスクの算出とVFMの算定基準がまだ不確定なため当然の事ながら事業計画を立てる段階で自治体等が実施している独自のVFMとPSCの算出、物価変動などを考慮したLCCを検討する必要がある。

特に先にも述べたとおり、入札参加におけるハードルである事業者参加資格の準備にかかるコスト、プロポーザル方式においては入札及び仕様参加のための意志決定などを含めた初期コストの投資を行わなければならない。

次に参加意欲の中で、国・地方自治体が長期事業に及ぶ場合に国・地方自治体の意識が

ら過去の実績などを参考にする指名競争入札ような形で行われた場合において、PFI事業の「5原則」「3主義」とは関係なく、過去の地元実績等が勘案され、かつ透明性、公平性の確保を100%確保しなかった場合、民間事業者への参加意欲を損なうおそれが高い。特に地方自治体がPFI事業を行おうとすると、どうしても政策的な考慮や地元の経済活動に対しての配慮を迫られてしまう中で、VFMとPSC、LCCといったいわゆるコストとリスク分担とは関係なく、例えば「地元にいれば地元住民を雇用しているため無用のトラブルは避けられる」などといった本来全てコスト換算されるはずのPFI事業評価が崩れることは今後のPFI事業導入そのものの成否の方向性を決定しかねない事態になると考えられるのである。

そのようなことから、PFI事業のコストを従来の公共事業のコストと比較する場合には、従来の公共事業が持っている制度上の優位性を除去または相殺して検討を図る必要性がある。すなわち、国・地方自治体と民間事業者をイコルフッティングの状態と比較することにより、競争の公正さや透明性を確保できるかがどうか非常に高い問題があると思われる。

そして民間事業者が恐れる事態と考えられるのが、国・地方自治体の事業において、実施される国からの補助金や起債の地方交付税による財源措置や低利資金調達、税制の優遇などの制度が現状確保されているが、最終的に制度が終了したなどといった場合の想定外リスクの分担などが大きい問題になると思われる。これは補助金、助成金などにより本来見込まれるはずのリスクがまったく当事者の一方である国などによって民間事業者が更なる負担を受ける可能性を否定できないのである。現状でも少子高齢化と公債発行の伸び、税収の低下などにより導入されるべく制定されたPFI法ですらPFI事業の支援措置をうち切ることも考えられなくはないためである。このため、民間事業者に対しても、一方の実施方針を発表し参加を募る国・地方自治体ばかりではなく、制度を考慮する国もイコルフッティングが確保されていくことも重要な課題となるとと思われる。

次に資金調達についてであるが、表2は実際算定されたPFI事業における想定と実績上のコスト比較である。現在発表されている事業の大半は、PFI事業によって事業のVFM効率が高まっていることが分かる。これは一方の当事者である民間事業者もPFI事業成功のために更なる効率化などを図った結果ではないかと思われる。すなわち想定VFMに対して、実績削減率を高めることによってサービス購入型や独立採算型の事業類型な

どでは利潤を独占できる仕組みとなっているためである。

しかし果たしてそうならなかった場合、いわゆる実績 V F M が想定 V F M を下回った場合、資金調達も資金調達先の銀行や担保をするための保険会社が撤退を図ったなどのケ

神奈川県立保健医療福祉大学

	想定	実績
当初PSC	29,552	29,552
PF事業調達LCC	29,295～29,819	21,399
VFM結果	217～2,733	8,162
調達率	0.0%～9.2%	27.6%

神奈川県新衛生研究所

	想定	実績
当初PSC	17,823	17,823
PF事業調達LCC	16,791	14,109
VFM結果	1,032	3,713
調達率	5.7%	20.8%

神奈川県立近代医療院

	想定	実績
当初PSC		14,976
PF事業調達LCC		12,488
VFM結果	700～2,004	2,488
調達率	9%～19%	16.6%

鎌倉市立調和小学校

	想定	実績
当初PSC		4,813
PF事業調達LCC		3,349
VFM結果		1,470
調達率	17.0%	30.5%

鎌倉市臨海工場跡地利用施設

	想定	実績
当初PSC		1,700
PF事業調達LCC		1,190
VFM結果		510
調達率	21.0%	30.0%

大田区立大田区市民総合一般廃棄物処理事業

	想定	実績
当初PSC		11,890
PF事業調達LCC		8,390
VFM結果		3,500
調達率	9%～13%	29.4%

(表2) P F I 事業の想定と実績の V F M、P S C、L C C 比較

ースは考えられないだろうか。特に資金調達先の資金を供給する場合、日本ではコーポレートファイナンスによる信用貸しが一般的で株価の変動などによって必ずしも融資が止まらないという保証はできない。当然銀行側も民間事業者側も当然プロジェクトファイナンスによる特別目的会社若しくは単一事業会社(S P C、Simple Purpose Company、Single Purpose Company)による資金調達を目指すのであるが、実際の融資を審査する段階で事業ではなく民間事業者そのものの評価でしかなく、言い方を変えれば融資を行うかどうかを決定する銀行などの金融機関に権限があると言っても過言ではないと考えられる。そのため、P F I 事業には事業の根幹となる資金調達が果たして十分かと言うことも問題となるのではないだろうか。特に事業が長期になれば成るほど、その傾向は強くなるのはこれまでも同じであり逆説的に捉えれば果たして本当に銀行などの金融機関が果たしてコーポレートファイナンス方式ではなくP F I 事業を存続するためのプロジェクトファイナンスによる「投資者の一部」となり得るのか、銀行を含む金融機関が脱却できるかも課題の1つと捉えられるべきである。

5. 結 論 ―日本版P F I導入を普及させるための必要な施策の考察―

日本版P F Iはまだイギリスほどの醸成期間が少ないこともあり、まだ多くの問題や課題があることが分かる。しかし、日本の今後のP F I事業は、公共施設等の充実を図りながら、財政支出の抑制を図るというP F I事業の目的を実行する本来の目的を達成していくための制度としては導入のありかたを優れている制度である。今後、P F Iの導入を通じ、効率的な社会資本整備に取り組み、本来目的とする基本方針と「5原則」「3主義」を達成するために、いくつかの必要な施策の整備を図ることによって達成されていくので

はないかと考察される。今後ますます日本版ＰＦＩの導入を図っていくことは必要不可欠なだけに下記の整備をおこなう必要があると思われると共に今後の公共事業の成否を左右しかねない状況になり得るのではないかと考えられるため事業の普及のためにもぜひ必要な施策を実施しつつ推進体制の構築を図っていく必要があるのではないだろうか。

（１）ＰＦＩ事業の成熟と権限の委譲

先にも述べたとおり、日本におけるＰＦＩ事業の成否のカギはこの「５原則」「３主義」を守ることが絶対的なことになる。そして、「財政支出の削減」と「公共サービスの充実」「リスクの分担」という目的を達成するためにも根本的に自治体の意識改革を図らなくてはならない。特に地方都市ほど不採算事業が多い状態である中で、いわゆる「箱モノ」の費用圧縮というものばかりではなく、ＢＯＯ方式の独立採算型事業を拡大していく必要があると共に、自治体も経験を積んだ中で不採算部門ほどＰＦＩ導入を図るその意識改革が必要ではないだろうか。さらには自治体を持つ権限を委譲し、ＰＦＩ事業を行う民間事業者とのイコールフィッティングの確保を図ることが極めて重要であると考えられる。更には自治体で実際事業と実施方針を決定する国・地方自治体の体制の充実、知識の拡大を図っていくことは今後の事業を軌道に乗せていく重要なファクターになる。そして国・地方自治体が不安にあるリスクに対する認知力、対応力の確保、意志決定の迅速化などを行うと共に、民間事業者には公共施設の管理権限の拡大などを図っていかなければならない。

（２）予算の自立とＶＦＭ、ＰＳＣＶＦＭのリスク客観的かつ統一的な算出方式の確立

ＰＦＩ事業は本来の目的から考えた場合、全体的な費用圧縮効果を狙っているにもかかわらず、国・地方自治体は自治体そのものの経営的手法のみで検討しているのが実態であるといわざるを得ない。すなわち国の財政のスリム化は国庫補助、助成金を期待して以外導入できないのであれば、日本版ＰＦＩ事業は今後も「箱モノ」の費用圧縮にしかない。そのため事業の現行制度においては担保し、今後導入されるものは普及を促進していく時間が過ぎ、本格的に導入される段階で地方自治体などに予算の自立を促して、「自治体経営」を目指していかなければならない。

そのためにも、ＰＦＩ事業の選択における最も重視される基準であるＶＦＭ・ＬＣＣ、ＰＳＣ、リスクの比較検討の算定を明確かつ簡便な基準の制定を図り、官から民へ移転されるリスクの評価を単純化＝コストのみとして、確率などといった方向性を除外すべきで

ある。リスクの確率論だけを議論すれば、自治体は権限委譲とＰＦＩ事業の積極的な導入は今後も行われたい。特にアカウントビリティを求められる状況であるからこそ、サービスの「質」を「量」（料金）に転換し、ケースによってどれだけのＶＦＭが発生するのかを明確化することによって導入の積極化が図られていくのではないだろうか。つまり複雑な計算を経て算出されることになるため、ＶＦＭやＬＣＣ、ＰＳＣの考え方だけの普及にとどまり自治体が導入しきれないと思われる。厳密な算出には多大な労力を要するため、それに起因して契約書の作成、手法の選択などが複雑化し、普及が妨げられることも懸念されることから、公的な第三者機関によって明確にＶＦＭなどの算出を図るなどの措置を講じていくことも重要である。

（３）契約の公平性、透明性の確保とイコールフィッティングの確保

ＰＦＩ事業のコストを従来の公共事業のコストのＰＳＣを算出する場合、従来の公共事業が持っている既成概念にとらわれることなく客観的な制度上の優位性を除去または相殺して比較する必要がある。契約においてもＶＦＭの最大化をしなければならない。つまり、両者をイコールフィッティングの状態と比較することにより、競争の公正さや透明性を確保し、ＰＦＩ事業の実現性を高めていく必要が高い。例えば地方公共団体が実施している公共事業には、国からの補助金、地方債の元利償還金に対する地方交付税による財源措置、起債による低利資金調達、非課税措置等の様々な公的な支援がなされているが、ＰＦＩ事業においても、最低限これらと同等条件で公的支援を行うことにならざるを得ないがゆくゆくは前者の特例や補助依存をなくし、自立を図っていくことも重要である。現状では財政支援しなければイコールフィッティングの確保は出来ないが、ゆくゆくは財政の権限委譲による先に述べた自立を図ることによって最終的には基本方針の理念の達成を図ることが出来るためである。

契約事項においてはＶＦＭを意識しすぎるあまり、単に最低価格事業者に傾きがちとなる傾向にあるが、本来ＰＦＩ事業は国・地方自治体と民間事業者のリスクなども配慮された上で決定されるものであり、例えば地元とのしがらみを排除し、総合的な入札結果を発表できるよう客観的な公平性、透明性の確保をしていかなければならない。そのようなことから行政評価法による行政評価の適正な実施と客観的かつ透明性の確保を図る。すなわち政治的な影響だけでなく、総合的見地で判断していかなければＰＦＩ事業の適切な判断材料とならないためである。加えて、地方自治体のＰＦＩ事業策定を促進するために、第

三者機関の創設により客観的な判断で国・地方自治体と民間事業者のバランスを定量的に判断させる機関の必要性が高いと思われる。これは単に一方の当事者である国・地方自治体を選定していることによって100%の透明性の確保は困難であるといわざるを得ない。それらが客観的に評価されることによって不要な誤解である国・地方自治体と民間事業者の一部との癒着などの問題も回避でき、公平性も確保できるのではないだろうか。その評価結果は公表し、誰でも判断できる状況になっていなければ意味を持たないため、公表なども強力に実施していくことも重要である。

（３）関連法制度の整備と課題の対応の拡充

P F I 事業の実施により法的に未整備状態の「行政法上の課題」および「官民間の契約に関わる課題」に対し、課題の解決を進めていかなければならない。例えば、行政財産においてP F I 事業者は行政財産と同等のものを建設されることが一般的であるため、現行の行政財産と普通財産の枠にとらわれず、国・地方自治体が行う行政財産的な扱いとして民間事業者の優遇措置などを検討していくことも重要である。

また民間事業者破綻後のプロセス、官民間で紛争が生じた場合、特段の合意がある場合を除き、当事者の協議を経て、最終的に訴訟で解決することになるが、あらかじめ十分想定されることもあるため、ガイドラインばかりではなく法的な制定を行うことによってより破綻や紛争解決のプロセスが明確化され事業の円滑化を図れるのではないだろうか。

加えてP F I 事業は公共性が高い事業であることから、B O T、B T O の形態を取るような事業の場合継続性を問われるため、契約解除を行う段階でも事業に継続が図られるスキーム整備をしていくことも必要である。

また公物管理法などの公共施設のP F I 事業者については、P F I 事業を促進するための必要な規制の撤廃又は緩和を適切に実施していくことも重要である。

（４）P F I 事業における金融機関の支援の拡大

日本のP F I 事業の成否を左右する大きい問題であるものとして、金融の問題を否定出来ない。特に民間事業者が資金調達を果たせなければ成り立つことがないP F I という事業方式だからこそ金融との連携は不可欠であるためである。

日本の金融はコーポレートファイナンスによるメインバンク方式のスポンサー方式を採用してきた。しかし、P F I 事業はその性質から本来プロジェクトファイナンスによる方

式とすべきであり、スポンサー方式ではなく事業参加型の投資としての位置づけへの移行は不可欠ではないだろうか。特に優れたプロジェクトでもコーポレートファイナンスによる信用貸し状態では、担保等の用意が出来ず大企業以外参加できずプロジェクトの優位性を相殺しかねないことになる。さらにリスク分担も図ることが出来ないため、メインバンクはVFMが上昇しない、若しくは想定されるVFMを達成できなかったなどの場合、リスクが分担できない状態をコーポレートファイナンスでは分担させることが可能であるため、根本的に事業のリスクをPFI参加事業者が対等にかつ共同意識が高まりVFM最大化へ貢献されるのではないかと期待できる。特に返済原資などは事業から生み出される収益とし、担保はPFI事業に対する権利や資産とし、親会社への経営そのものの圧迫、介入を極力避け、親会社の経営状況に依存することなく、事業そのものの安定感を増すことが期待されると共に、純粋にPFI事業に参加、追加投資を行うことも可能となると思われる。

そのため、事業においてもPFIの融資返済は企業信用による従来型方式ではなく事業そのものにシフトしていくことがPFI事業の普及には不可欠であり、起業家が育つ「PFIを実施運営するベンチャー」そのものが成り立つ可能性すらあるのではないか。

民間事業者の資金が入ってこないということは事業そのものの成否すら脅かす可能性がある。引いては公共サービスの安定供給に対する懸念も広がり、PFIによって公共サービスが低下することだけは避けなければならない。別に過剰のサービスを提供することではなく必要なサービスはPFI事業者の経営に関係なく供給されなければ、その実現は不可能といわざるを得ない。そのためにも普及していくためにも、「貸し渋り」がPFI事業者の間で起きることは避けていく必要もある。

そして、PFI事業者へ投資する立場としても「市場」が安定供給されなければならない。「市場」として成り立たなければ事業は成り立たない。引いては融資する環境を奪うことになりかねないのである。そのため、国・地方自治体も先に述べたとおり権限とリスク分担の促進を図りPFIが単に実験ではなく量的に増えていかなければ先細りしていくしかない。今後に向けて市場が拡大されていくことが期待されるほど投資をしやすく民間需要の拡大を図り、更なるVFMを期待できるのではないだろうか。

(5) 日本版PFIの今後の展望

現在日本ではPFI法及び基本方針、ガイドラインが揃いつつあり、実験的プロジェク

トからの転換を図っていかなければならない。それは日本版 P F I 導入は単なる社会実験ではなく、行財政改革と民間需要の拡大、コストの削減、リスク分担という理念があり、それらを実現していくための手段なのである。そのため健全な財政支援を図っていくためにも「小さな政府」を実現できていくのではないだろうか。

今後国や地方自治体は P F I 導入を明確に位置づけており、最近では国立大学や中央官庁をはじめとする国の施設整備に対して積極的に導入が検討されている。都市再生プロジェクトでも P F I 導入の積極的な活用が提唱されている。今後地方自治体は厳しい財政事情のなかで住民のニーズに即した社会資本整備を早期に実現すること不可欠であり今後も市場が拡大していくのではないだろうか。現状を踏まえれば、P F I の市場は今後さらに拡大すると予想できる。「市場」が拡大する過程では民間事業者の競争が激化するものと考えられる。競争力のある民間事業者は、資金力や技術力、ノウハウ、経験、営業力などを有するゼネコンや商社、大規模デベロッパーといった総合力を有する企業が中心となることは容易に想像がつく。だからこそ中小事業者には大企業にも勝てる仕組みが必要である。その中でプロジェクトファイナンス方式を期待せずにはいられないのである。今後の自治体なども大規模合併、財政の再建などによる効率化、公務員そのものの整理統合が果たされていく中で、住民サービスを落とせない国・地方自治体は逆に P F I の導入を図っていかなければ公共サービスの維持することも困難であろう。すなわち国・地方自治体そのものも「生き残り」をかけて P F I 導入が 5 年先、10 年先には一般化していくことになるのではないだろうか。最終的には広域的に例えば小さい自治体が連携して、大都市に対抗し、互角に競争するためには、2 自治体以上の共同の P F I 事業の実施方針策定を行うとか、県・市町村合同 P F I プロジェクトなどこれまで例を見ない事業方式が確実に生み出され、地域間競争の波に対抗していくことになるだろう。民間事業者はこれまで以上にアウトソーシング、異業種間の戦略的な連携などの相互補完を図り、事業において最終的にはこれまでに全く考えられない業態であるものが提案されてくることになり、最終的には生き残れない事業者は淘汰されていく結果にしかならないことになるのではないだろうか。最終的には国・地方自治体は本当に P F I に参加しない事業のみを受け持つ形になる可能性もある。そう断言するのはあまりにも短絡的にはあるが、長期的には事業の特性によって、P F I 事業の導入が必ずしも効率的でないと判断された場合若しくは民間事業者が一切受けないというサービスのみを受け持つ事になるかもしれない。しかし公共事業者も不採算を理由に公共サービスの切り捨てだけは安易に考えて欲しくはないものであ

る。不採算でも有用な本来国・地方自治体が行う使命の公共サービスもあるためである。是非とも有効にP F Iという手法を活用してよりよい形態に変遷していくことを期待したいものである。