

# PFI

## —民間の資金と創意工夫を生かした公共サービス—

西野 文雄

### 1. はじめに

現在の我が国の社会資本整備の状況は経済開発協力機構 (OECD) 諸国の三分の一から、四分の一の水準と考えてよいであろうと、私自身は考えている。統計の見方にもよるが総務庁統計局の「世界の統計」や建設省道路局の「高速道路便覧」、財団法人の建設経済研究所の「公共投資レポート」を見る限り、ほぼ上記の程度と考えてよいであろう。統計には表れにくいですが、社会資本の質を考慮すれば、このことはより明らかである。今後とも社会資本の整備を続け、その社会資本を用いた公共サービスの向上を図ることが生活の質の向上に繋がると、確信している。

### 2. PFI (Private Finance Initiative)

我が国では民間資金を活用して官が社会資本の整備をし、運営する事業を総称する用語として PFI が定着しつつあるようである。PFI は英国のサッチャー首相が 1992 年に使い始めた用語である。PFI のほかに多くの用語が使われているが、建設後の運営方法、保持の形態によって、区分けして呼ばれることが多い。BOT (Built, Operate and Transfer), BTO (Built, Transfer and Operate), BOO (Built, Own, and Operate) 等と呼ばれている。官の事業であることから、Transfer というのは PFI 事業期間中、PFI 事業体が建設し、所有していた社会資本を、事業終了後、官に所有権を移転することを意味している。官の事業という意味では、事業終了後、建設した社会資本の所有権を官に移転しない BOO は少し異例の事業形態といえる。

PFI では事業の実施は民間に任せるものの、事業実施の内容は官と民の間の契約により明確に規定されている。官が社会資本の整備をし、公共サービスを提供

する一つの手法である。官の提供する公共サービスを、民間の創意工夫を生かし、官が安価に調達する一つの手法といえる。公共サービスの受け手である国民にとって、サービスを提供する実施主体は重要ではなく、質の良いサービスを安価に受けられることが重要である。したがって、公共サービスの全てが PFI 事業の対象となる。

我が国内の社会資本の整備とその運用、サービスの提供に、民間の資金と創意工夫を併せて利用する PFI 事業は始まったばかりである。しかし、プロジェクト・ファイナンスの手法を応用しつつ、一部の途上国では、我が国の関係者も民間資金を活用して社会資本整備をする案件に取り組んでおり、経験を積んできている。PFI 法と略称されている法律が成立した当時は、PFI に通じた人材が多数いるという状況ではなかったが、徐々にではあるが実施案件も増えてきており、PFI に通じた人材も増えてきている。

### 3. PFI 導入の背景

公共施設を税で整備してきたのには、当然それなりの理由がある。

- イ. 公共施設を使って、誰彼の区別なしに提供されるサービスが多く、また誰かがサービスを利用しても他の人の使用する量が減ることは少ないサービスが多く存在する。
- ロ. その上、サービスに対する便益を直接収入の形で回収するのは困難であり、税でまかなう方がはるかに安価で、合理的な施設が存在する。
- ハ. 投資額が大きいという、その利益を回収するのに長期間を要する。
- ニ. 二重投資の費用が多額のため、一般的な競争原理を働かせるには向かず、独占性を持たせた方が社会的に有利となる。
- ホ. サービスに必要な基本的な費用に比べて、サービスの供給が停止したときの被害額が大きく、運営主体がサービスの供給に十分な費用をかけ

る必要がある。

へ．民間に任せるとき、必要なサービスが提供されないおそれがあるサービスが存在する。

ト．土地収用等で私権の制限が必要なことが多い。

このような理由で公共施設が、公的資金で建設され、官あるいは公共事業体が所有し、運営し、サービスを提供してきたのは、経済学の教え通りの自然の成り行きであったといえよう。

このような歴史的な形態に対して、社会資本であっても、市場原理を働かせることが可能な場合には、市場原理を働かせた方が運営の効率が良くなる、との考えが広まってきたうえ、各国政府の財政の逼迫も重なり、民間資金や運営のノウハウの活用が可能な公共施設は民間に任せ方が良く、との動きが、世界の多くの国で出てきた。

PFIの動きは、従来、官あるいは公共事業体が整備し、サービスを提供してきた事業を官との契約の基に、民間資金を導入し、同時に事業の効率性を高めるために民間事業者の活用を図ろうとしていることにある。さらに、我が国の特殊性として、地方自治体を含めた政府の債務が700兆円弱あるなかで、貯蓄が1300兆円あるという事情がある。無駄で、不必要な社会資本の整備は論外として、社会資本が不足している事実を考えると、多大な貯蓄の使い道として、社会資本整備が国民総生産に対する波及効果が大きいことを考えると、個人消費を増やすことや、民間の設備投資と同時に、社会資本の整備に使うのが良いと考えられる。

#### 4. 日本での民間資金の活用と受益者負担

多くの社会資本の整備が官の役割としても、日本では、過去既に多くの社会資本整備が官の資金に加えて、財政投融资資金や建設国債、赤字国債、その他に自治体の起債等の民間の資金によって行われてきている。資金だけに限れば、日本には、既に民間資金を活用する方法が確立され、長い間利用されてきた。PFIの概念のうちの民間資金の利用という意味では、日本は最も先行し、かつ大量の資金を使っている国であり、世界の注目を集めている。効率性を良くする目的で公団、公社が設立されている。

社会資本の整備に必要な資金を民間から調達すると、当然ながら、調達の方法、企業の信用、事業のリスクによって調達費用に差が出る。

公団の資金調達費用はPFI事業者を含めて、民間の企業体の調達費用よりも一般には安価になる。一つ

には政府によって返済が保証されているうえ、一度に多額を調達するのがその理由である。諸外国政府が日本の財政投融资資金の仕組みも含めて、日本の公団方式に注目するのは当然のことといえる。

日本では資金調達のみならず、運営面も含めて、一般に社会資本に分類されるもののうち、鉄道、通信、エネルギー・セクターは完全に民営化されている。民営化の点でも先進国といえる。

イギリスのPFIのなかには、高速道路のように、直接利用者からは料金を徴収せず、通行量に応じて、公共部門から民間の企業体に料金が支払われる例も存在するが、PFIの概念では受益者から料金を徴収するのが原則といえる。社会資本の使用料を基本的に受益者から徴収するという意味でも、日本は先進工業諸国のなかでは最も先行している国であり、無料で使える社会資本は、一般の道路くらいのものである。受益者負担の原則でもPFIの概念を先取りしているといえる。

#### 5. PFI導入の意義と限界

PFIの概念には民間の運営の効率性が入っている。公団、公社方式は効率性を向上させる目的で設立されたものの、PFIに比べて十分でない所に問題があり、現在、我が国でPFIが注目を集めるのは、社会資本整備をし、公共サービスを提供するうえで、さらなる効率性の向上にあるといえる。

PFI事業の実施者は、透明性の高い入札によって決めることとなっている。現行の一般の公共事業の入札方式では、国や地方自治体のみならず公団においても、会計法令、地方自治令の制約から、入札での落札基準は価格のみによるのが原則であり、入札価格の最も少ない入札者が落札することになる。現在VE入札方式という名で、代替案による上限価格の低減が検討されているが、PFIでは価格のみでなく、各種の内容に留意して落札者を決める総合評価、一般競争入札が許されている。

このような入札方式を採用することによって、技術面だけを取り上げても、企業体の得意な技術の採用、従来の工事の入札では採用が困難であった特許に守られた工法の採用、創意工夫による安価な工法の採用等が可能になろう。PFI案件では、必要な性能を規定し、PFI事業者が、維持管理、運営面での費用が安価になる工夫が生かせる発注方式を採用するのが原則になっている。

通常の公共事業のように基本的には、登録リストから機会が公平になるように入札資格者を選び、指名するようなことがなくなり、意欲のある企業体がいつでも応札できることや、設計は設計で発注し、設計されたものをこま切れにして、できるだけ多くの企業が細分化した工区を受注することによる工費の増加等の慣行が避けられる。事業費の削減の可能性が大きい。

現在の日本で最も問題とされるのは、無駄で、不必要な社会資本の整備である。PFI事業では民間の資金、具体的には、多くの場合、事業の利益を担保とするプロジェクト・ファイナンスによる金融機関の資金を使うため、金融機関が採算性について厳しい査定をする。PFI事業は費用の許す範囲で可能な限り厳しく投資効果を評価した後、実施されることになる。このため、採算の合わない社会資本整備にPFIが導入される可能性は少なく、PFI事業に限れば、費用対効果のよい社会資本が整備され、公共サービスが提供されると考えて良い。これを契機に財政投融资資金も含めて、公共の資金による社会資本の整備も、同じような事業の評価方式を採用し、入札方式を採用するようになれば、PFIの導入は日本の社会資本整備に計り知れない効果を及ぼすこととなろう。

第三セクターとPFIとの大きな違いは、PFI事業では、事業期間中に生じる全てのことを、事業開始前に結ぶ契約で決めるところにある。公共施設を建設し、長期間にわたって維持管理、運営をし、公共サービスを提供するのに必要な官の準備する費用が事業実施前、すなわち入札時に決まる。官と民の適切なリスク分担を契約で決めることにより、予測不可能なリスクの内、官が負担するリスクは残るものの、その額は一般に少額にとどまると考えて良い。

PFIの導入は多額の国内貯蓄の有効利用につながり、民間の発意によっては、従来ならば生じなかった新たなビジネス機会創出の可能性もある。

PFI事業では投資効果は厳しく評価されるとしても、事業単独の評価のみを実施するのでは不十分である。案件の実施を決めるためには、国民経済的に見た社会的便益を含めて評価する必要がある。いわゆる財務分析のほかに経済分析をする必要がある。

経済分析をすることにより、事業の実施に伴って、事業と関係のない第三者、特に特定の個人でなく地域全体に利益が出るのが明らかになれば、補助金が必要な場合に、補助金を出す根拠となる。逆に事業の実施によって、事業実施者自身が事業外で開発の利益が

生じる場合には、事業そのものの採算が成り立たなく、補助金を必要とするときにも、採算に必要な補助金の額を、この利益を考慮して減額するのが理にかなっている。従来の公共事業で回収の困難であった開発利益を案件に組み入れることが可能になる。

事業そのものから十分な利益が出るものの、環境問題に代表されるように、事業と関係のない第三者に不利益を与えるような案件では、この社会的損失を防ぐために、第三者に生じる不利益を補償させるような処置も考慮する必要がある。

案件の実施を決めた後は、公共工事では初期投資額は多くても、耐用期間が長く、しかもその間の総費用が最も安価になることを目標とするのが一般的である。一方、PFI事業では事業期間のみを考慮して、その期間で費用が最も安価になるような社会資本施設が建設される可能性がある。多くの社会資本の耐用期間はPFI事業期間よりはるかに長い。性能発注をするとき、公共施設の建設については、耐用期間を考慮して、ライフ・サイクル・コストが最小になる条件を規定することが重要である。

PFIは公共事業に対する支出の繰り延べと考えると良く、本質的には起債と同じ性格を持つ。総務省は地方自治体のPFI事業に必要な費用を起債と同じに扱っている。国の公共工事の債務負担行為は5年を超えないこととなっている。債務負担行為に期限があるのは将来の財政支出の自由度を保持するのが主たる理由と考えられる。公共事業予算の中で、新規のPFI事業に多くの支出をすることは、同じ意味で将来の財政支出の自由度を狭めることに繋がる。特に財政が逼迫している上、その状況の改善の目途がはっきりしていない状況ではその恐れが大きい。一般的に言って、財政状況が普通の場合でも、新規のPFI事業に対する支出はその年の新規公共事業予算の20%前後が限界ではないかと考える。PFI事業が最も有効なのは、財政状況は逼迫しているものの将来の改善の見通しがあり、財政状況が逼迫しているなかでも生活の質を落とさないため、改善までの間、少額の支出でできるだけ多くの公共事業を実施し、公共サービスの提供を続けるときといえる。

## 6. 効率性の向上

PFI導入の意義として、技術面での創意工夫と、真の意味での競争入札、投資効果の厳しい評価による事業の実施、維持管理、運営費用の低減の可能性をあげ

た。しかし、公共事業をPFI方式で行っても、競争状態がない場合には効率性の向上が期待できるとは限らない。

入札時を除けば、PFI案件であっても競争が生じることは一般に少ない。PFIで効率性を向上させるためには、事業内容やサービスの水準を含め、競争原理に基づき、透明性の高い入札による事業の認可と、その結果のモニターを続けるのが唯一の方法と思われる。

## 7. PFI事業の実施手続き

PFIといえども公共事業であり、事業の実施を決める前に通常の公共事業と同じく、事業実施の意志決定が必要なのは当然である。具体的には事業化可能性調査を実施し、経済性、あるいは社会性から事業実施の必要性を検討することが必要である。その後、事業の性格から、民間の創意工夫の余地が期待でき、PFI事業として実施した方が費用が少なく済むと思われる案件について、法律に基づいたPFI事業としての実施手続きを開始することになる。

入札の結果、PFI事業として実施した方が安価であれば、事業を始めることになる。通常の公共事業として実施する方が安価という入札結果になれば、通常の公共事業として実施するべきである。程度によるが、入札結果が特に高価になる場合には事業の実施に問題がある可能性が大きく、事業化可能性調査の結果を見直すことも必要になる。

## 8. 通常の公共事業とPFI事業のイーコール・フットイング

通常の公共事業もPFI事業も本質的には同じ公共事業であり、公共サービスの提供でありながら、税制の違いに代表される事業実施面での違いがある。通常の公共事業では課税されない固定資産税や都市計画税がPFI事業者が施設を保有する場合には課税されるのがその一つの例である[1]。通常PFI法と略称しているPFIに関する法律[2]の第四条には法律で規定されているPFI委員会の役割として、事業の実施に関する基本的な方針を定めなければならないとし、「基本方針の一つとして、法制上及び税制上の措置並びに財政上及び金融上の支援に関する基本的な事項を定めなければならない」と記している。しかし、現在議論されている、道路系四公団を、上下一体として民営化するか、上下分離して民営化するかという問題では、典型的な公共サービスである高速道路であっても上下

一体化して民営化すれば、道路資産に対して固定資産税が課税されるということが論点になっている。現在、道路公団が保有している道路資産に対しても、民営化され、民間の保有形態になれば固定資産税が課税されるということであれば、PFI事業でBOT方式を採用する限り、固定資産税の免除を実現するのは容易ではないと思われる。

同様の問題が、法律で決められている固定資産税の原価償却期間と、PFI期間の違いによっても生じ、現状では法定の減価償却年数がPFI期間より長い施設を事業期間で償却すると法人税の課税対象となる。PFI事業では融資の返済を確実にするため、一定額の内部留保を要求される。不時の大規模修理のためにも内部留保が必要である。この内部留保にも利益として法人税が課税される。このような通常の公共事業として実施したときには課税されない税によるPFI事業の価格上昇要因に対して、民間の創意工夫により、通常の公共事業より安価に事業を実施するのは容易ではない。

## 9. PFI事業終了後の扱い

PFI事業が日本で始まって以来、それほどの年月が経過していない。このためPFI事業終了後の公共サービスのあり方について言及した文献はほとんどないといって良い。国のPFI事業では、契約期間は最長で30年である。最近の案件では、金利変動のリスクが大きいという、社会状況、技術の進歩が早く、建設した公共施設が陳腐化するリスクも大きい。このため、PFIの事業期間が短くなる傾向も見られる。10年から15年というPFI事業期間の案件も見られる。一方、陳腐化のおそれがあるとはいえ、耐用年数が100年を超す社会資本も多い。PFI事業として、維持管理、運営が効率良く実施されていた事業の運営を、PFI期間終了後、効率の良い小さな政府を目指す現在の状況の下で、官が直営で実施することは考えがたい。

PFI事業として公共サービスを実施してきたサービスが、公共がそのサービスを提供する必要がなくなり、民間に任せられる状況になっていけば、民営化が第一の選択肢であろう。一般には既に述べたように、官の提供するサービスにはそれなりの理由がある。この場合、PFI期間終了後は、維持管理、運営のみを民間に任せるPFI事業として実施するのが最良の選択だと考えられる。

PFI法[2]の第一条には、「この法律は民間の資金、

経営能力及び技術的能力を生かした公共施設の建設、維持管理、及び運営の促進を図るための措置を講じること等により、効率的かつ効果的に社会資本を整備し、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」と書かれている。文章的には、後段が目的であり、効率的かつ効果的に社会資本を整備することが目的で、維持管理、運営のみのPFIは含まれていないように見える。そもそも社会資本を整備することに意味はなく、社会資本を用いてサービスの提供をするのが社会資本整備の目的である。第一条の前段には維持管理、運営が書かれている。公共施設の建設に目が向いた結果、このような文章になっているものの、官が保有する社会資本を使い、維持管理、運営のみのPFI事業を否定するものではないと解釈して良いと思われる。この解釈を採用すると、過去に公共施設を建設し、官が直営で公共サービスを提供している事業を、新規のPFI事業として実施することも可能となり、現在、政府の総合規制緩和委員会が検討している民営化論議に加えて、PFI化を検討する必要もあるかと考える[3]。

官が直営で提供している公共サービスでは、その費用は状況が変わらない限り、将来とも必要な費用である。このため、その既存の公共サービスの提供をPFI事業に切り替えても将来の財政支出の自由度を狭めるおそれがなく、新規の公共事業と異なり、PFI事業の割合に制限を加える必要はない。

## 10. あとがき

筆者自身は土木工学を学んだ経験があることと、現在関心を抱いている途上国の社会資本整備では民間資金を活用した協力が避けて通れないことから、PFIを勉強してきた。

途上国へのPFIでは、カントリー・リスクや為替リスクが大きく、先進工業諸国内での案件よりさらに困難が大きくなる。本文ではふれなかったが、PFIではリスクとその配分が最大の問題になる。発展途上国でのPFI案件では何らかの公的機関の保証を必要とすることが多く、世界銀行やアジア開発銀行を融資者

に加えることが多い。多くの関係者が集まり、複雑なファイナンス・スキームを作り実施している。

途上国でのPFIに比べて、我が国を含めて先進工業諸国の方が、多少PFI案件の実施は容易ではないかと考える。我が国の場合、土地の収用が大きな問題であり、用地取得を伴わない案件や、用地取得の容易な案件でないとPFIが成立しないのではないかと危惧する。

道路や橋梁等の案件では、周辺地価の上昇に代表されるような開発による経済効果をPFIでは含めることが容易であり、公共案件では事業化が困難な案件が実施できる可能性も多いのではないかと考える。

PFI案件の実施に当たっては種々のテクニックが必要であるが、各種の文献[4~7]に紹介されているので、本文ではふれないこととした。

最後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、いわゆるPFI法に基づいて設置されている委員会では、現在、PFIの契約とモニタリングに関するガイドラインについて検討していることと、PFI案件の実施に当たり会計法と法制上公物管理に関して、どのような問題があるかについて、事務局を中心に研究していることを付け加えて本稿を終えたい。

## 参考文献

- [1] 井口均, 西野文雄:「日英の税制比較にみるPFIの課題」, 建設オピニオン, 2001年4月, pp. 44-55.
- [2] 「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」, 1999年7月30日, 法律第十七号.
- [3] 西野文雄:「規制改革に有効なPFI」, 読売新聞論点, 2002年8月7日.
- [4] 五十嵐弘, 廣実正人:「PFI実践ガイド」, 日経BP社, 1999年.
- [5] コーエイ総合研究所:「日本版PFIのすべて」, 東洋経済新報社, 1999年.
- [6] 光多長温, 杉田定大:「日本版PFIガイドブック」, 日刊工業新聞社, 1999年.
- [7] 西野文雄監修, 有岡正樹他共著:「完全網羅 日本版PFI」, 2001年.