

PFI：高まる導入の機運と課題

要 旨

英国では、導入から10年を経てPFI (Private Finance Initiative) への民間資本投下額が4兆円規模になっているが、わが国においても1999年のPFI法成立から3年目に入り、体制と仕組み作りの段階を終えた。

PFIは、契約主義と透明性の原則の上に立つ財政支出の効率化のシステムであり、「VFM」という計量的評価と事業者への適正リスク移転が重要なポイントとなる。また、事業の資金調達はプロジェクト・ファイナンス方式でおこなわれることが基本となるが、事業自体と事業出資者の信用は切断され、長期にわたる事業収益とリスク評価だけが、融資の判断材料となる。

制度改善への課題も多いが、国・地方の財政悪化と行政改革の両面から、PFI導入のペ - スアップが期待される状況となったといえよう。

高まるPFI導入への機運

民間の持つ資金と技術・経営ノウハウ等の活用によって、公共施設・サ - ビス等の建設・運営を効果・効率的におこなう「PFI (Private Finance Initiative)」の本格的な導入への機運と必要性が、わが国にも強まってきた (表1)。

表1 わが国のPFI導入の推移

年	月	事 項
1998	2	自民党PFI推進調査会設置
	5	PFI法当初案提出 (継続審査)
1999	6	衆議院建設委員会で新案動議・可決 衆議院本会議で可決
	7	衆議院本会議で可決し、成立。公布
	8	旧総理府にPFI推進室設置
	9	PFI法施行、関連政令公布
2000	2	基本方針告示。旧自治省、自治体支援通知
2001	1	プロセス、リスク分担に関するガイドライン
	4	緊急経済対策での国施設のPFI導入明記
	6	「骨太の方針」でPFI推進を明記
	7	VFMに関するガイドライン
	11	PFI事業調査費補助制度創設
2002	12	PFI法改正、2002年4月施行 (予定)
	1	「改革と財政の中間展望」でPFI活用明記

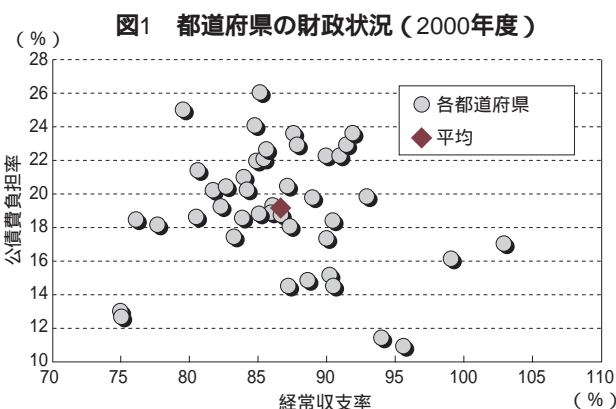
1999年に、議員立法によってPFI法 (民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律) が成立。これを受けて、内閣府にPFI推進室を設置するなどの体制整備に加え、「基本方針」告示 (2000年2月) や「ガイドライン」策定 (2001年1,7月) 等の手当てがおこなわれてきたが、小泉首相の登場は、PFI導入の追い風となった。

行政システムと財政再建の両面からの構造改革推進に伴い、PFIはその位置付けを、今後、着実に高めていくと見込まれる。

2001年6月に決定された「骨太の方針」においてPFIの活用が盛り込まれ、改革先行プログラムに基づき13年度一次補正でPFI推進予算 (市町村PFI事業調査補助制度創設 + 国施設のPFI事業経費) が計上された。2002年度予算 (政府案) でも、約105億円が配分された。また、2001年12月の法改正によって、行政資産の貸付、民間収益施設との複合施設化、管理者の範囲拡大が認められた。

これに対して、財政逼迫は、国に劣らず、都道府県等地方公共団体においても厳しさを増している。

地方の長期債務が190兆円 (2002年3月末見



通し)に上っていることはよく知られているが、フロ - の年度予算においても財政悪化は同様である。2000年度における47都道府県の財政状況を 経常収支率(経常財源の余裕度、80%が目安、100%超は余裕度ゼロ)と 公債費負担率(公債費支出の一般財源占める割合、15%が目安)から見ると、単純平均は 85.6%と 192%になり、目安をオ - バ - している。また、経常収支率が100%を超えた大阪府など8道府県では、両財政指標の目安となる比率をいずれもオ - バ - し財政悪化は深刻である(図1)。

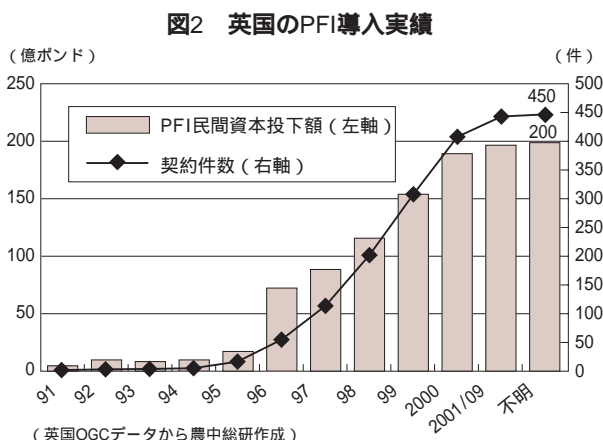
このように、地方も大きな債務を抱え投資的支出への財源的余裕が無くなっている。ギリギリの財政状況を前に、より高い行政サービス需要に対応していくためにPFIの活用が必要となっている。

イギリスでも1990年代後半に伸展

PFIは、1992年11月、M.サッチャーを引き継いだ保守党メージャー政権時に基本的に始まる。

英国は、サッチャー首相のもとで、民営化や業務委託等の規制緩和と公的部門の縮小、民活を進めたが、90年代前半になると、行政サービスへの需要が増大する一方で、財政赤字の再拡大から公共投資が過小に抑制される状況に陥った。

これに対する処方箋として、PFIが導入されたわけであるが、その進捗は当初3年間、特にスローペースであった。



80年代後半から、BOT(Build Operate Transfer、

建設・運営・譲渡、PFIの一範疇である「独立採算・利用者料金徴収タイプ」)の手法が、有料道路等の社会資本整備を通じた公共サービス調達の方法として取り入れられていたが、体系的な公共サービス調達システムとして、行政の中に導入・位置付けられたのは、前述のようにメージャー政権による92年以降のことである。

今日のPFI実施の基本的な考え方になっている、PFI事業の場合と従来型公共事業型方式の比較をおこない、PFIが効果・効率的であることを示す「VFM(Value for Money、詳細後述)」評価の確立や、すべての公共事業へのPFI化検討の義務付け(ユニバーサルテストング、97年廃止)にもかかわらず、95年までは官民双方へのPFI手法の浸透に時間を要したといえるだろう。

97年にブレア首相が率いる労働党に政権は交代したが、PFI推進の方針は引き継がれるとともに、英国におけるPFIは急速な伸展をみせている。運用の概念・範囲が拡大され、民間セクターとの関連で公的部門の効率化をはかる事業全般をPPP(Public Private Partnership)と称することとなり、PFIもその中に包括されるようになった。

橋梁・道路、鉄道、病院、学校、刑務所、防衛関係、官庁建物等から、福祉、教育、ロンドン地下鉄や航空管制局をはじめとする交通分野等に拡大し、PFIに対する民間の投下資本額は、2001年9月現在、450件：2003億ポンド(4兆円弱)に達している(図2)。さらに、2004年までの間に130億ポンド(25兆円程度)程度が積み増される見込みであり、この結果、2004年にはPFIへの民間投下資本総額は6兆円、GDP比で3%に達する見通しである。

また、英国政府によるPFI調達支出額も2001年には40億ポンドを越え、公的支出額の13%を占めると予想されている(いずれも、英国大蔵省 予算書による)。

民活～PFIと三セク、業務委託の違い～

民間資源の活用という点では、80年代半ばから民活法に基づく第三セクター方式や民間委託方式によって、多くの事業が実施されてきた。

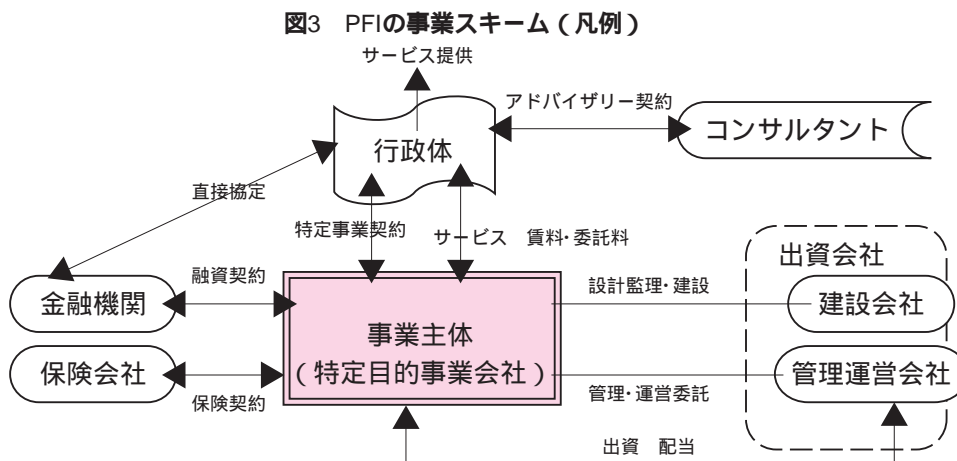
しかし、これらは今日、失敗や問題が指摘されることが多い。資金調達等で民間資源を使うという点では同じでも、PFIとは大きな相違があり、それが重要な導入推進のポイントとなる。

まず、第三セクター方式事業では、公社・公団等に比べ、民間に近い別法人の組織形態で営まれる。また、投資資金は、財政資金も使われるが、民間融資団からの資金調達が太宗を占める場合が多く、表面的にはPFIと似ているところが多い。

しかし、補助金や赤字補填など経済的助成の範囲や破綻条件の設定、経営チェックへの責任、人材などの面で、官民の役割分担が不明確であった。かつ収益試算の曖昧さを含め運営効率追及の内在的インセンティブに欠けていた、と言われる。これらの要因から、三セク事業等で赤字累増（株式会社形態の三セクで約4割が赤字）に苦しむところが多く見られることになった。

また、民間への業務委託は、給食や清掃などの分野で推進されてきたが、委託決定プロセスの透明性が低く、かつ本来短期更新のはずの委託関係が暗黙裡に固定化する弊害が指摘されている。

これに対して、PFIでは、行政体と事業主体（プロジェクトSPC）とは基本的に「独立」した関係にある（図3）。



また、関係当事者の間の役割関係は、すべて「契約」主義に基づく明文により規定される。よって、事業遂行上のリスクについての監視義

務は行政体に残るものの、事業リスクは民間の事業主体に移転される。

PFI事業としての選定 - 事業者の決定 - 契約内容 - 事業状況の監視にわたる一連のプロセスでは、外部公表を通じた「透明性」の確保が重視されている。また、「客観主義」の立場から、行政関係者以外を含む人々によって計量的指標に基づく決定をおこなうことが求められている。

事業主体への出資において、財政資金が一部投入される場合もあるが、基本的に必要な初期投資の事業資金は、民間からの調達で賄われる。行政体は初期投資への財政資金投入をカットできる代わりに、契約期間中、毎年賃料・サービス委託料という形で分割支払をおこなう。

PFI実施の妥当性を「VFM」評価で測定

PFIは、一定の財政資金投下に対しては、最も価値のあるサービスを提供することを目的としているが、英国では導入初期から、それを計量的に判断するため、「VFM」評価を求めてきた。

VFMは、「お買い得」という意味のとおり、PFIとして特定事業を実施する価値があるか、の評価をおこなうことであり、わが国の「PFI事業実施のガイドライン」においても、試算をおこなうことが決められている。

同一水準の公共サービス提供を設定する場合、VFMは、公共事業方式での事業実施コスト見込の現在価値（PSC：Public Sector Comparator）とPFIでの一元的事業実施による公的負担額の現在価値（LCC：Life Cycle Cost）＝事業費コストの比較によっておこなわれ、 $PSC > LCC$ の状態をVFM価値があるという。

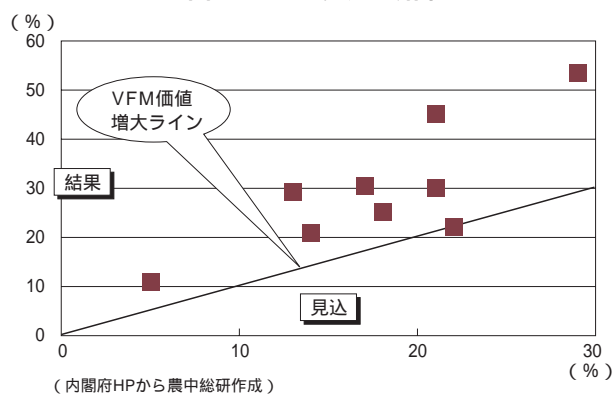
この計量化によって、PFI事業推進の決定が透明化され、事業者決定にいたる「公平性の原則」が担保される。そして、のLCCよりも低い金額での事業入札

があれば、VFM価値はさらに大きくなる。

官民の適正なリスク分担が重要

現在明らかになっている、わが国のPFI事業で、「実施方針」策定時のVFM見込（前述のPSC - LCCの差）と入札結果による実績は、図4のようになる。

図4 VFMの見込と結果

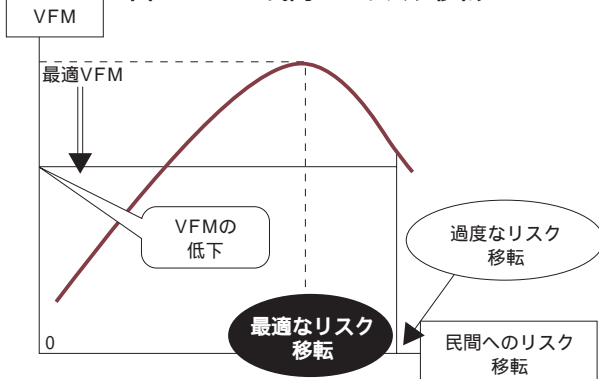


見込が5%～29%のVFM価値という想定であるのに対して、入札者落札ベースの結果は11%～53%と、全プロジェクトについてVFMが拡大し、財政支出の節減に予想以上に寄与することとなっている。因みに、英国での事例においても、平均で2割程度、最大8割以上のVFM価値の創造が見られる。

しかし、単純に入札競争で予想よりも低い金額でPFIプロジェクトが発注できることが必ずしも良いわけでない。

契約が終われば、確かに事業遂行リスクは事

図5 VFMと民間へのリスク移転



業者に移転し、行政体は契約に規定された公共サービス調達を要求できる。しかし、建設等の初期投資段階の受注がほしいあまり、長期的サービス提供にはコスト割れの無理な入札をしている可能性も否定できない。

余りにも低い金額での事業入札は、過度な民間へのリスク移転となり、結果的に公共サービス水準の低下や場合によっては事業困難を招き、前述のVFMを低下させる可能性があることを十分認識することが重要といわれる（図5）。

したがって、合理的なPFI入札となっているか、のチェックと判断が必要であり、過度なリスク移転にならないように注意しなければならない。

その点で、現在、総合評価一般競争入札がガイドライン上、原則とすることが規定されているが、入札者の負担を軽減するとともに、事業遂行能力や安値受注等過度なリスクテイクを段階的に検証していくため、多段階選定方式の活用を求める声も多い。

PFIは、プロジェクト・ファイナンス手法

PFIは、企業金融手法に関しても変化をもたらす重要な契機になる可能性を持つ。

わが国の金融は従来、事業をおこなう会社の信用・財務力に依存して、融資をおこなうコーポレート・ファイナンスが主流であった。これにより、個別事業の成否を、保証・担保の設定を含め事業をおこなう親会社の信用全体にまで遡及（リコース、Recourse）させることが可能であった。

これに対して、PFIの事業主体（特定事業目的会社を組成）とその出資・親会社の信用は基本的に切り離され、保証等の信用補完は付かない。出資者は、多少のバリエーションはあるものの、出資金に限定的にされた責任を負うだけであり、プロジェクトの事業収益性、長期にわたるPFIから生み出されるキャッシュフローのみが、償還財源となる。これは、「ノン・リコース（Non Recourse）ファイナンス」を呼ばれる。

プロジェクト・ファイナンスでは、事業会社が持つ事業資産のほか、事業に関するすべての権利・権益が担保対象となるが、融資決定のプ

ロセスでは、事業の各段階におけるリスクの分解・分析と予防措置が重要である。

建設から完工までのリスク、操業リスク、需要リスク、収支リスクがあり、その内容と程度について経営、経済、工学等の面から総合的分析が事前に必要となる。また、予防的措置としては、出資者の追加支援責任の明記や保険等でのリスク分散が求められる。また、個別事業のリスクに応じた、金利設定もポイントになるだろう。さらに、PFI事業の資産証券化などのビジネスチャンスも考えられる。

今後の課題

PFIについては、順次、ノウハウの蓄積がおこなわれていこう。それに伴って、解決されていく部分も多いはずだが、制度的な整備が必要などところも多い。

まず、行政体（地方公共団体等）が、公共サービス調達を考える場合、従来からの公共事業方式とPFI方式のどちらを選択するか、について、補助金や税制などの面で、イコールフットイングが貫徹されることが重要である。補助金交付等の財源に違いがあれば、当然、自主財源からの拠出の少ない方を選ぶだろう。原則、地方交付税の交付対象とし、財政効率化の誘因とすべきである。税制上も、PFI事業は行政体に代わって事業をおこなっており、かつ課税はコストの上乗せになるだけとの観点から、PFI全体にわたる包括的税制優遇措置（事業会社の事業所税非課税、固定資産税等減額、耐用年数短縮など）制度の創設が求められる。

中小規模自治体では、当然、PFI事業の規模も小さくなるし、担当者配置等体制やPFI関連の知識・情報の入手においても十分とはいかないだろう。現在、地域整備総合財団がPFIアドバイザー派遣などの事業をおこなっているが、わが国でも英国における4PsなどのようなPFI支援組織の設置をおこない、契約書類等のひな型整備・標準化やノウハウ提供が必要だろう。さらに、事業の小規模デメリットから発生する一件当たりコンサルタント・コスト等経費の低減化やプロジェクト資金の円滑な調達実施のため、同種事業のパッケージ化も有効になるだろう。

また、事業者には事業サービスのレベルアップのインセンティブを与えることは、長期契約にもとづくサービス内容を形式的に硬直化させないために必要である。これには、契約の見直しを含め、事業サービスが契約内容を上回った場合の加算（ボーナス）と、サービス内容の劣位に対しての減額（ペナルティ）の、両方の措置が取り入れられるべきだろう。

財政再建の魔法の杖にあらず

2002年1月現在、2000年2月の「基本方針」告示以降のものだけでも、事業の実施方針策定以上の段階に入ったPFIプロジェクトは40を数える。

また、ここまで至っていない計画・検討段階のものは、2001年4月の緊急経済対策で認められた中央政府機関でのPFI事業を含めて、現在150事業を超えている模様である。

このようなPFI導入の動きは、財政悪化の中で、加速していくと見込まれる。

前述のように、行政側から見て、初期投資資金が不要（分割支払化）となるとともに、VFM価値の追求によって公共サービス提供のコスト圧縮にも貢献するだろう。また、PFIの考え方が公共サービス調達全体に影響を与え、財政支出の効率化に寄与することが期待される

一方、わが国は、90年代の長期低迷と景気対策等財政需要増大への対応の過程で、先進国中、ダントツの長期債務を持つに至っている。低成長の少子・高齢化時代を、その負担に耐え持続可能な財政運営の状態で迎えるためには、ハードからソフトへの転換を含め、公共サービスの選別は急務である。

しかし、PFIはあくまでも財政支出の効率化の手法であり、決して財政需要を決めるフルイ分けの方法ではない。PFIは財政再建の魔法の杖とはなりえないのである。

社会資本整備等を通じ、どの程度の公共サービスを調達し国民に提供していくか、など財政需要への対応を決めていくことは、政治的過程での判断を必要とする。このための国民の政治的合意が早期には求められることが求められる。

（渡部 喜智）