

運輸・交通分野における PPP/PFI の可能性

山内 弘隆 一橋大学大学院商学研究科教授

本報告は、一橋大学大学院商学研究科・同公共政策大学院および運輸政策研究機構の共同研究の成果をとりまとめたものである。同共同研究の報告書は、内容を充実させ『運輸・交通インフラと民間活用－PPP/PFIのファイナンスとガバナンス』と題し書籍化された。報告内容は同書に沿ったものである。

PPP/PFIは民間の資金と民間のノウハウを最大限活用し、求められる社会的ニーズを最小の費用で実現すること、すなわちVFM (value for money) を最大化することを目指す手法である。わが国では、1999年に「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）」が制定され本格的な導入が始まった。

しかし、わが国のPFIは、対象が庁舎や公務員宿舎、教育施設等のいわゆる箱ものに終始しているとの批判が大きかった。また、ほとんどの事業の施設整備、維持管理の内容は建築物であり、社会インフラとしての道路、港湾、空港のような大規模施設は対象とされてこなかった。

このような中、2011年PFI法改正によって、いわゆる事業権設定による運営方式（コンセッション方式）が導入され、施設を公共の所有としたまま、運営を中心とした民間事業の参入が可能となった。空港については、コンセッション方式の中心的な対象とされていたこともあり、仙台空港、関西国際空港において実際の事業が始まった。

本研究は、運輸・交通におけるPPP/PFIの可能性を主として経済学の視点から分析することを目的としている。具体的内容は次の通りである。

第1部ではPPP/PFIの優位性、問題点を経済理論から分析した。わが国のPPP/PFIは実務先行型であり、理論的な分析が十分でない。欧米では、事業実施とともに多くの学術論文が発表されており、理論面での整理はわが国の今後のPPP/PFIを考えるにあたって不可欠である。特にPPP/PFIは公共と民間の契約関係や発注方法に特長があることから、近年急速に発展した組織の経済学、公共経済学、情報の経

済からの接近が有用である。

第2部は、日本の現状と制度・政策課題について、所有形態と資金調達コスト、ファイナンス・スキームの選択等からの分析である。上述のように、わが国のPPP/PFIは、99年のPFI法成立から数多くの事例が積み重ねられた。先行事例の分析は制度の改善に必須である。ここでは制度の沿革に加えて所有やファイナンスについて実務と理論との両面からの接近を試みている。

第3部と第4部は、諸外国の事例の分析である。PPP/PFIは、イギリスを発祥としているが、同国においても成功事例と失敗事例が混在しており、絶えず制度・体制の改良が試みられている。第4部はアジアにおける事例であり、政策リスク、カントリー・リスクなど官民契約に固有の問題が指摘されている。巷間、PPP/PFIについて、諸外国の成功事例を喧伝してその有用性を強調する態度が見られるが、先行事例は必ずしも望ましいパフォーマンスだけではない。むしろ失敗事例からそれを回避するための方策を検討することが有益である。

第5部は、PPP/PFIに関する国際研究動向として実証分析のレビューとわが国の事例について計量分析を行っている。これも理論的整理同様、わが国におけるPPP/PFIの政策論議において欠如しているものであり、本研究の学術的貢献であると考えられる。

わが国の運輸・交通分野では、「民鉄」に関する特々制度や利便増進法に代表されるように、古くから公共目的と民間経営のコラボレーションが実現してきた。このような民間主体を前提とした官民連携も、ある意味で広義のPPPと捉えることも可能であり、その成果を軽視することはできない。一方、空港コンセッションに代表される新しい官民連携の姿は、これまでの事例とは別次元の、競争性や効率性に重きを置いた政策運営でなければならず、公的主体には発想の転換が要求される。さらに、「資本の論理」に大きく舵を取った場合のインフラ運営については、一般社会としても受容することが前提になることに注意すべきである。