

PFIは社会資本整備の救世主になるのか、 四つの視点

楠木行雄
KUSUKI, Yukio

軽自動車検査協会理事長
前日本政策投資銀行理事

PFIは、最近次々と事案が採択され、平成14年度国土交通省予算概算要求でも期待が増大している。しかし、その内容をみると、まだ国が発注したものはなく、地方公共団体が中心であり、対象事業も、純粋な公共事業はなく公益事業や公用施設が中心である。採択理由も、公共事業改革よりも事業量確保や景気対策が強調されているようだ。今後PFIは急速に普及するのか、四つの視点から分析と解説を試みた。

1 国よりも地方が先行しているのは何故か。第三セクターとの違いはどこか。

現在検討中の事業には国の事業もあるが事業化段階にはなく、全て地方公共団体の事業である。国は本年7月ガイドラインを全てまとめたが、港湾関係を除くと、まだ調査・検討段階であり、我が国の風土に適合するよう段階的に整備しようとしているのに対し、地方では、熱心に検討しているところが多い。この相違はどこから来るのであろうか。

直接的には地方自治体の最近の大変な財政難がその原因であるが、それだけではなさそうだ。

まず、現在PFIの主流となっているハコモノの行政が地方所管に多いことが第一の理由と考えられる。また、地方分権改革で権限が委譲される大きな流れがあり、新しい事業を新しい手法で行う必要がある。特に行政職員の増員が困難な状況の中で、企画、監督、運営の全てを一体的に民間からサービスとして購入することの効果は大きい。

従来第三セクターでは、官民が共同で出資して事業主体をつくり、出資や保証により地方自治体の責任が発生した。PFIは、これとは異なり官側の役割や責任は限定され、事業の運営は企業の自主性と責任が重視される。実は、PFI法の前身ともいべき議員提案には、出資や債務保証が規定されていたが、多数の政党の共同提案とする過程で削除された。第三セクターの轍を踏まないことが考慮されたものである。

地方自治体は、独自性を大いに発揮し、行財政改革進

捗に対応し、大いに多様なPFIに挑戦していただきたい。例えば、県と県庁所在市が共同で病院をつくるようなプロジェクトは、双方の調整弁として独立主体たるPFI事業者の存在が有効だと思う。さらに、この考え方は、広域地方共同行政にも使える。ただし、公共事業の発注方式が切り替わっただけとの簡単な認識ではなく、対象となる事業が企画から建設・運営までの一連の過程において収支合い償（＝事業性）先であり、工事を発注するというよりも、事業の全てを請け負わせるものであることに自治体が留意することが前提である。もちろん入札の改革も必要である。PFIをPrivate Free Independentと考えたい。

2 PFI採択事業の範囲が限定されていないか。

PFI法成立前の1998年秋、運輸省が中部国際空港の事業方式を決定した背景には、PFIの精神があり、その採択は結果的にPFI方式に公共事業の優先権を与えた。PFI法が施行されたのは、1999年9月である。PFI事業は広範な公共施設等を対象とし、これらの施設の建設、維持管理、運営、企画だけでなく、国民に対するサービスの提供も含まれた。

また、この時期に本場英国でもPFI方式が益々普及し、道路、鉄道、軌道、橋、上下水道、官庁建物、病院、刑務所、博物館、軍事施設などの施設に係わる広範な公共・公益事業に適用された。これには、国民保険の記録システムなどのソフト整備も含まれた。

我が国のPFI事業の現状は、検討中のものが180件を超えるといわれるが、その大半はいわゆるハコモノとなっている（PFI推進委員会が9月13日現在調べた29の事業のうち、教育文化施設が8、庁舎・宿舍が5、廃棄物処理施設、港湾施設、熱供給施設、発電施設、駐車場、医療施設、観光施設が各2）。また、国土交通省の14年度概算要求も対象が限られている。何故このように種類が限定的なのだろうか。この点は、PFI法の衆議院審議でも議論されており、法案としては全てを包含させるが、我が国の風土としてい

きなり英国並の広範さを願うのは難しいと答弁されている。

理由を想像すると、次のようなことが考えられる。道路や河川のように公共性の強い事業であればあるほど用地等を買収される住民の要求も厳しくなり、民間に全てを任せにくい風土がある。地方公共団体への事務委譲、公団、事業団の設立などの事業主体に関する歴史があり、法体系や予算内容がそれに適合しているため、一朝一夕に変わりにくい。既に官庁が用地を確保済みでその上に公用施設としてハコモノ(ロッジなどの観光施設を含む)をつくる場合は、迅速に事業実施が可能で、民間の資金、経営能力、技術力を活用した創意工夫が行い易い。なお、鉄道のように民間事業を前提にした法体系や予算措置の歴史が長いものはそれで足りることはいうまでもない。

PFI法はこれらを予想して一時期英国で行われていたようなPFI方式最優先の方法をとらず、むしろ他の方式と同等条件にすることとし、土地の取得等の配慮、規制緩和、その他の支援等の規定を定め、モデル事業を先行的に行い、その結果を見ながら5年後に見直しをすることとした。

最近、規制改革を急ぐ動きが出て来た。9月に示された政府の改革先行プログラムは、電子政府の実現など6項目を、構造改革を加速するために特に緊急性の高い政策とし、その中に「都市再生・まちづくり・公的施設整備に役立つPFIの推進」を掲げている。筆者は、それだけでなく他の全ての緊急政策で規制緩和が進めばなんらかの形でPFIが政策推進に役立つと考える。例えば、電子政府の実現、学校の情報化、保育所待機児童ゼロ作戦などの推進に寄与すると思う。英国でもソフト分野でPFIが行われた例がある。

3 PFI推進の動機は、景気対策だけか。公共事業改革はどうか。

英国のPFIは、小さな政府を目指す政策の一環として、国営企業の民営化、独立行政法人の創設などと並んで実施された。英国の行政は、国と地方の業務と財政の役割分担が明確であり、しかも中央政府の業務量が多いため(中央・地方の支出額の比率は、我が国は概ね1:2であるが、英国は概ねその逆である)、PFIも政府全体の各省庁の業務の中に浸透し普及した。一時はPFI優先主義を原則とまでした。

我が国も、行財政改革を進め、地方分権改革を実施し、独立行政法人をつくるなど、流れとしては英国に似ている。この流れは加速するだろう。しかし、国と地方の業務と財政の役割分担が重疊的であり、業務に必要な多額の支出額を国が管理しているため、事業量確保即ち景気対策のためにも国の適切な方向性のコントロールが必要である。

4 PFI事業採択は、今後加速するのか。

我が国のPFIは、漸進主義であり、一部の先行案件を除けば、現在モデル事業を国、地方各々のレベルで準備し推進している段階である。一方、英国の事業は、地方分が少なく、国の方針でどんどんやれるうえに、事業費単価がかなり安く感じられる。想像だが、インハウス設計と異なる発注方式の相違、土地取得の容易さなど事業の基本的な部分に違いがあるからではないだろうか。そうすると、我が国では英国のように広範かつ急速に普及しないのだろうか。

規制緩和が進み、政策が経済的規制から社会的規制等に向かっているため、このような心配は当たらない。経済社会が多様化し経済的一律規制が困難になっているので、マクロよりミクロの対策が経済的に有効な社会になったとの認識の下に、国や地方公共団体は出来る限り政策実施責任のリスクをとるに止め、個別事業を民間に委ねる方式にするのが望ましい。もちろん、空港、道路のように新規に大規模なものを作る場合は騒音問題、都市政策など地域社会全般の問題と直面し民間企業に一任することが困難なものもあることは、いうまでもない。

金融機関はPFIをどうみているか。PFIの普及を商機とみている金融機関は数多い。公的金融から民間金融への橋渡しの仕組みと考えたり、金利が通常融資より良いと考える向きもある。しかし、日本型のPFIは、従来の補助・助成体系の中で、規制緩和を行う過渡的期間を経ながら、漸進的に行われつつあり、官民双方の仕組みに通じ、かつ、長期的リスクをとるやり方に慣れている政策金融機関の出番が多い。もっとも、政策金融機関が長期リスクをとる場合に協調融資を行う民間金融機関がなければうまくいかない。プロジェクトファイナンスの有する説得力が民間銀行を感化するとともに、その他の機関投資家の評価を深めるような仕組みづくりが必要である。日本政策投資銀行は、1999年に、PFIシンポジウムとPFIスクールを開催し、PFI相談センターを開設した。2000年に、我が国で初めてのPFI案件となる東京都の金町浄水場と千葉県のかずさクリーンシステムの融資を実行した。同年に、病院PFIセミナーを行い、2001年にはオーガニック金ケ崎(岩手県)への融資を実行した。PFIの実施は、プロジェクトファイナンスがポイントであり、それが時間と人手を多大に要するため、大規模案件しかコストを賄えないといわれている。しかし、金ケ崎町のような小さい自治体にもPFIの需要はあるので、政策投資銀行のような啓蒙宣伝の努力とPFIの定型化によって、PFIが普及することを望むものである。

表 1 我が国PFIの最近の動向

1. PFI年表	
1999年 9月	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)施行
同年 10月	PFI法に基づき内閣府に設置されたPFI推進委員会初開催
2001年 3月	同法の基本方針官報告示
同年 1月	PFI事業実施プロセス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とりまとめ
同年 7月	VFM(Value For Money)に関するガイドラインとりまとめ
2. 2001年のPFIの動き	
4月	「緊急経済対策」では、具体的施策の柱の一つとして、「PFIの積極的活用及び公務員宿舍跡地等の再開発」を掲げた。
6月	「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針(いわゆる骨太方針)」では、経済再生のための資産市場の構造改革の中で、不動産市場の構造改革につながる21世紀型都市再生プロジェクトが重要であり、国の施設の建替え等におけるPFIの積極的活用の必要性 経済財政の中期見通しを踏まえた政策プロセスの改革の新しい手法の一つとしてのPFIの活用の検討に触れている。
8月	内閣都市再生本部の案では、中央官庁施設、国家公務員宿舍、国立大学、廃棄物処理、港湾についてPFIを、公営住宅、民間都市開発関連施設、連続立体交差事業についてPFI的手法を導入(又は検討)するとしている。 国土交通省の概算要求では 予算を重点化する政策テーマ別主要事項の都市再生の中に中央官庁庁舎等のPFIによる整備があり、事業量確保の方策の第一にPFI事業があげられ、中央合同庁舎第7号館等の整備のための調査・検討と北九州、常陸那珂の港湾における公共荷捌き施設等の整備事業の実施 特定用途港湾施設に関する税制改正要望などが盛り込まれている。
9月	規制緩和プログラム案もPFIをとりあげる。

表 2 PFIの定義と効果

<p>PFIとは、PFI法により「公共施設等の整備等に関する事業であって、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用することにより効率的かつ効果的に実施されるもの」と定義されている。Private Finance Initiative。公共事業に民間資金を取り入れる手法である。イギリスで社会資本整備を民間主導で行う仕組みとして1992年導入された。建設から運営まで民間企業に任せるとともに、予想外の事態で負担が増加する場合の負担処理についても、事前にリスク分担を決める方式であり、政府はVFMを求めてサ・ビスの購入媒体となる。都市再開発や公共施設の経営で期待されている。財政難に悩みコストを削減したい地方自治体や事業機会の拡大を狙う総合商社、ゼネコン、金融機関が注目しているが、民間企業がリスクを回避し利益のみ得ることにならないか、政府の権限の強い日本で民間主導のこの方式が成功するかなどの関心が寄せられている。</p>
--