

まえがき

1 PFIは民間活力の神髄

読者がこの本を手にする頃には、日本版PFI法案が国会で承認可決されているかも知れない。この法律の正式名は、「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」という。名前が示すとおり、民間の資金、民間人が持つ経営能力および技術能力を大いに発揮して、公共事業の多くを民営化しようというものである。

日本は、平成元年から始まったバブル経済破綻の影響が10年を経過した今日でも景気の回復は見込めず、国、地方自治体とも財政はますます硬直化、税収不足の状況が続き、実質的には、財政破綻さえ起こしているセクターもある。

平成9年初頭、橋本内閣は財政再建を謳い消費税の引き上げ、所得税減税の打ち切りをして、財政基盤の強化を狙ったが政策は見事に誤ってしまった。

景気の向上なくして財政の再建は、ありえない。税収の増大なくして財政の改善もありえない。規制緩和・金融改革なくして景気拡大はありえない。国民大衆、中小企業を犠牲にしてあまりにも長く金融機関の不良債権処理に手間取り、挙げ句のはてに預金金利は、史上最低をロングランに続け、金融機関がBIS（自己資本率規制）達成を理由に総資産圧縮をはかる実際手段として中小企業に対する融資の貸し渋りを行ったため記録に残る会社倒産を引き起こして経済は死に態を示している。

しかし、一方国民・社会が公共に求める要望は、ダイオキシン、PCB、有害物質等に起因する土壌汚染・地下水汚染・大気汚染を中心とした環境問題を筆頭に環境ホルモンが引き起こす健康問題、高齢化社会の到来により不足する医療介護施設等の福祉問題、地震や災害に強く耐久性と快適性が求められる住宅問題、いじめを無くす教育と教育設備の問題、通勤地獄解消のための新交通、新幹線、新高速道の設置要求とその解決策を新たな公共事業に求めることとなり、ますます政府・地方自治体の財政を圧迫するばかりである。

橋本内閣は、平成10年4月に事業規模16兆円を超える総合経済対策を閣議決定した。財政再建のためには、思い切った内需拡大を講じて景気対策が重要との認識の上で数々の施策を発表している。

主な内容は、社会資本整備に6兆円、減税に4.6兆円、土地対策に2.3兆円、中小企業対策に2兆円、雇用対策に5千億円だ。この内の社会資本整備6兆円の内訳は、情報通信高度化・化学技術振興に1兆円、環境・新エネルギーに1.6兆円、福祉・医療・教育に1兆円、物流効率化に8千億円、中小市街地活性化等民間投資誘発に8千億円となっており、景気の拡大と国民の生活環境向上に大きな効果を果たすと予想されている。

さらに、今回、経済対策や補正予算に大きな弾みをつけるのが、公共事業の建設と運営問題の見直しがある。それが、冒頭に掲げた日本版PFIの導入だ。

2 環境問題に見る行政の矛盾

公共事業には、国レベルと地方自治体レベルがある。いずれにせよ国民の税金によってすべて賄われる。景気低迷、産業の空洞化、資産デフレ等の要因で、国の財政は極めて厳しい状況にある。歳入の大部分を地方税や地方交付税に依存する地方財政にしても同じである。

また、何かと国、地方自治体の公共事業は、批判が多い。ゴミ焼却とダイオキシン問題などがいい例だ。ダイオキシンの排出基準が10ピコグラムに指定され、市町村のゴミ焼却場も2000年までにこの基準値に達成できるようにならなければ、以後焼却場は閉鎖に追い込まれる。また、厚生省は、1日8時間以上の連続運転と1日100t以上の廃棄物を焼却する能力を持たない施設には、補助金を支給しないことを決めている。

マスコミは、これを市町村のゴミ処理対策が間違っているかの報道をしているが、基本的に国の施策にも問題があることを知らすべきだ。市町村が設置したゴミ焼却場は、厚生省の何百ページに渡る詳細な技術マニュアルに基づいて、世界的に有名な日本のプラントメーカーが作ったもので、基本的には市町村に責任はない。ただ、問題があるとすれば、住民の合意形成のために、本当は、住民の健康維持のために有害物質の完全除去を自らも検討すべきを怠ったことにある。厚生省の基準値を守ったことで責任回避はできない。これは、国家公務員、地方公務員の服務規程に明言されている。国民、住民の生活を守ることが公僕の最大の意義である。

中世のお城のようなゴミ焼却場を作った首長がいるが、高いコストをかける意義を基本的間違っている。

我々国民にとって、身近なゴミ問題は、常に総論賛成、各論反対の風評がある。また、この問題を政府は、厚生省だけに対応させてきたことに大きな過ちがある。知識の乏しい住民に対して行政として何も情報の提供をしないで、廃棄物処分場の設置についての同意取得を廃棄物処理の業者に任せるやり方は、行政が責任回避をはかっているといわれてもしかたない。また、住民投票に持ち込むのは、自治体としての責任放棄だという批判さえある。欧米のように情報開示と知識啓蒙を早くから住民に行っていれば住民理解が大きく違ったことだろう。

また、廃棄物処理の不適正を長く放置したことも住民感情の悪化に繋がっている。ゴミの山ができてからの警察の摘発では、事後の祭りだ。平成9年度の廃棄物処理法の改正で、許可の要らないミニ処分場の設置がなくなり、今後はすべて許可が必要となったが、すでに全国に何千とあるミニ廃棄物処分場の安全管理は誰が責任を取るのか。汚れた土壌の浄化は誰がする

のか。今後に大きな課題を残しているといえる。

欧米諸国は、15年も前から環境問題を国全体の問題として捉え、廃棄物処分場や処理施設の設置は行政が責任を持って住民の理解と同意を得ている。また、運営はほとんど民間に委託している。合理主義の見地から初期投資は行政レベルの方がコストダウンでき運営コストは民間の方がコストダウンになるという。

一方、廃棄物の基礎教育を幼児教育の段階から取り上げている。また、成人に対する啓蒙も余念がない。廃棄物のリサイクルを促進する分別収集は、10年前から実施されている。

3 大きなビジネスチャンスを生む

PFIは、英国において、79年のサッチャー政権誕生から進められてきた行政改革・財政再建のための諸施策すなわち民営化・外注化・エージェンシー化の一環として誕生したもので、詳細は本編に委ねるとして、その精神は、最適な経済合理性の追求である。公共事業を民間に委ねることで合理的なサービスと経済性すなわち費用対効果 (Value for Money) の最適解の求めるものである。そこには、利権や談合が無縁の世界である。

注目すべきは、英国でも利権や談合が無縁の世界でもなく、そのために、PFIに関してこれらが入り込まないように最大の注意を払っている。オープンな入札制度を採用し担当者の任期を2年としているのもその一環である。

PFI導入から15年を経過して、英国を始め欧州各国でその成果が上がってきている。日本の橋本首相もこれを見て英断を下したともと思われる。公共事業のあり方を根底から変えるPFIの導入は、日本の経済に大きな活力を与える。欧州では、学校・病院・刑務所・鉄道・橋・廃棄物処理施設・上下水道・空港・情報通信施設・庁舎など多くの施設が対象となっている。インターネットでPFIとクリックすれば、100を超える案件の提案書が掲載され世界中から事業参加の入札、投資を募集している。

日本版PFIが実現すれば、世界中と新たな競争が生まれるが、この競争は、国民にとって新しい価値と意義をもたらす。グローバルスタンダードが本当の意味で実現するのだ。

この本を読んだ人々の中から、新しい環境ベンチャービジネスのオーナーや投資家が生まれることを大いに期待する。

平成10年11月22日

著者 堀 正美

第1部 日本版PFIって何

I 新しい社会資本整備の手法

PFIとは、(Private Finance Initiative)の略称で、直訳すると民間資金が主導するという意味になるが、1992年に英国大蔵省によって導入が決定され、1993年より実施されている民間資金と活力を利用した社会資本整備の手法である。(英国のPFIの詳細は後述する)

英国では、1980年代から公共事業・公共サービスの見直しが進められ、公務員数の削減、事務の効率化、民営化、エージェンシー化等の組織単位での諸改革が行われてきた。これらの延長としてPFIが生まれた。

PFIにおいては、「Value For Money」というコンセプトが基本になっている。これは、「一定の支払いに対して最も価値の高いサービスを提供する」との考え方である。具体的には、公共事業を従来からの手法によるコストとPFIの手法によるコストについて費用対効果を比較して、その効果がPFIの方が多い場合についてのみPFI方式を採用する。

この場合の費用対効果というのは、けっして初期投資のイニシャルコストだけの比較でなく一定の財政支出に対して提供されるサービスの量と質の大きさをいう。

1 日本版PFIの考え方

日本版PFIは、その多くの部分を英国のPFIからノウハウを得ようとしている。通産省は、平成10年6月「日本版PFIの実現のために」という小冊子を作り、各通産局単位で地元市町村、ゼネコン等を対象に説明会を開催した。

この冊子を引用して日本版PFIの概念を探って見たい。まず理念について冒頭で、前掲のValue For Money (バリューフォーマネー) と費用対効果の考え方が重要といている。

意義と効果について、次の三点を挙げている。

(1) 民間資金等の活用による効率的・効果的な社会資本の整備・運営等

民間の資金、経営力、技術力を活用することにより、社会資本の整備・運営等に係るコストの低減、安価で質の高いサービスの提供が図られることとなる。

(2) 財政支出の削減から財政構造改革の推進

民間の資金を活用した社会資本の整備・運営等を推進することのより、国及び地方自治体の歳出形態の構造改革を促し、財政構造改革の推進に寄与する。

(3) 新規産業の創出から経済構造改革の推進

民間業者による社会資本の整備・運営等の事業について、新しい手法を導入することは、民間事業者が起業家精神をもって新規産業を創出するとの点で、経済構造改革の視点から重要である。

2 PFIの効果

日本版PFIの実現により、次のような効果が期待できるとしている。

(1) 新たな金融手法の導入による民間事業者の意識改革

社会資本の整備・運営等の事業を民間資金で実行する際には、プロジェクト・ファイナンス(注1)という新たな金融手法と併せ、厳格なリスク・マネジメントが求められる。これは、これまで担保主義、親会社依存、曖昧な経営責任関係等の問題点が指摘されてきた民間事業者の意識を、より透明で、グローバル・スタンダードに合致したものに改革する契機となり得る。

(注1) プロジェクト・ファイナンスは、空港・港湾・高速道路等の公共性の高い事業(プロジェクト)に対する金融手法。土地・建物施設などの固定資産を単純に担保評価をするのではなく、その事業が生み出す将来の収益等を勘案して担保評価し設定する。資金の出し手は、複数の金融機関で構成されるのが通例で、融資と出資によるケースがある。

(著者注1) 民間事業者の意識改革とっているが、ここにいる民間事業者とは、多分に第三セクターをさしているように思われる。現に多くの第三セクターは、赤字経営・債務超過になっている。マスコミの報道にあるように補助金のばらまきと安易な第三セクターの設立が問題になっている。

(2) 広域的な社会資本整備等の実現

現在の公共事業は、単一の地方自治体により、既存の行政区域内で行われるのが通常であるが、「日本版PFI」が実現されれば、複数の行政区域に係る広域的な社会資本整備等が可能となる。

(3) 個人金融資産の有効活用

「日本版PFI」の導入により、1200兆円にも上る我が国の個人金融資産を、国民自らがその受益者となる社会資本の整備等の事業に還流させていくことが可能になる。

II 「日本版PFI」の基本原則と具体的形態について

通産省の呼びかけて組成された「民間主導型インフラ研究会」は、平成10年6月10日付けで「日本版PFI」の基本原則と今後の課題に関する提言を発表した。

このなかには、日本版PFIの基本原則、具体的な事業類型、対象となる社会資本分野、実施手続き、資金調達方法、事業破綻時の対応、今後の課題について提言されているので紹介し、筆者のコメントを章の終わりに記述する。

1 「日本版PFI」の基本原則

「日本版PFI」の導入に際しては、以下の事項を基本とする必要がある。

(1) 「Value for Money」の徹底

英国のPFIと同様に、我が国のPFI事業についても、「Value for Money」というコンセプト、すなわち、「一定の支払いに対し、最も価値の高いサービスを提供する」という考え方を基本とすべきである。したがって、PFI手法を活用する場合には、代替手段（例えば、通常の公共事業による手法）と比較して、より効率的・効果的に財政資金を活用できるか否かについて十分検討を行う必要がある。

(2) 官民間での適切な責任及びリスクの分担

①事業に関する責任及び主たるリスクの民間部門への移転

PFI事業は、事業遂行に関する責任及び事業に関する主たるリスクを公的部門から民間部門に移転するものである。これにより、民間部門の創意工夫を活かした安価で質の高いサービスの提供が可能となる。

②責任及びリスクの所在の明確化と最適な分担

PFI事業においては、官民双方が主体的にリスク管理を行うことが重要である。このため、官民間で責任及びリスクを分担する際には、先ず、それらの所在を明確化（identify）するとともに、個々のリスクについては、それを最も効率的に管理できる主体が責任をもって負担するという「最適なリスク分担」の考え方に基づくべきである。

③責任及びリスクの契約による規定

PFI事業に想定される責任及びリスクの所在と分担方法については、事前に、明確かつ適切に契約の中で規定すべきである。これは、公的部門と民間部門との間、民間部門を構成する各企業の間で、一定のディシプリン（規律）に基づき、事業が遂行されることを意味する。また、これにより、各部門のアカウントビリティ（説明責任）が確保されることとなる。

(3) 透明性の確保

PFI 事業は、民間事業者の創意工夫を活用するものであるため、その前提として、公的部門が民間事業者に対し、事業実施に必要な情報を事前に、かつ、詳細に開示することが重要である。また、民間事業者の選定に当たり、公的部門は、これを公開の競争により行う等、選定過程の透明性を最大限確保すべきである。

Ⅲ 「日本版PFI」の事業類型

「日本版PFI」の導入が想定される事業の類型について大別すると以下のとおり整理できる。

(1) 独立採算型

民間事業者が自立的に施設の建設・管理等を行う。コストは、利用料金収入等の受益者からの支払いにより回収する。公的部門は事業許可等を与えるのみで、原則として民間事業者がリスクを負担する。(例：有料道路、有料橋、ターミナル施設等空港関連施設)

(2) サービス提供型

民間事業者が施設の建設・管理等を行い、公的部門はそのサービスの購入主体となる。事業リスクは原則として民間事業者が負うが、コストは公的部門からの支払いによって回収する。(例：庁舎、公立病院)

(3) 官民協調型

官民双方の資金を用いて施設の建設・管理等を行うが、あくまで民間事業者が事業を主導する。以下の諸類型が存在する。

①官民の独立共存事業

例えば、医療施設の建設・管理は民間事業者が、医療サービスの提供は公的部門が各々行うケースがこれに該当する。

②公的部門による料金補助

料金が政策的に低く設定されている場合等において、その一部を公的に補助するケースがこれに該当する。

③公的部門による事業費の一部負担

初期投資額が大きく、事業期間内での回収が困難な場合等において、公的部門が事業費の一部を負担するケースがこれに該当する。

IV 「日本版PFI」の対象となる社会資本分野

「日本版PFI」の対象となる社会資本分野については、以下のとおり、3種類に大別されるが、PFIの趣旨に鑑み、多様な社会資本分野を対象とすべきである。

(1) 公的部門により、原則整備されている社会資本分野

例：道路、港湾、空港、河川、都市公園、下水道

(2) 許認可により民間事業者の整備が認められている社会資本分野

例：上水道、工業用水道、廃棄物処理施設、庁舎・研究施設等の公用施設

(3) 事業に係る許認可等得ることなく民間事業者（第三セクターを含む）が整備可能な社会資本分野のうち、公共性の高いもの

例：新エネルギー施設（廃棄物発電施設等）、リサイクル施設、熱供給施設、情報通信施設、社会福祉施設、教育文化施設、医療施設、駐車場、地下街、観光施設

V 「日本版PFI」の実施手続

「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案」（以下「PFI推進法案」という。（別添3参照））において規定されているPFI事業の実施等に関する具体的な手続の流れは、以下のとおりである。

(1) 「基本方針」の策定、公表

「基本方針」とは、政府全体が策定する全ての社会資本分野に共通する方針である。以下の事項が盛り込まれることとされている。

①事業の選定に関する基本的事項

（事業費の縮減効果、民間事業者の自主性の尊重等）

②民間事業者の募集・選定に関する基本的事項

（選定過程の透明性の確保、民間事業者の創意工夫の尊重等）

③事業の実施の確保に関する基本的事項

（民間事業者の責任の明確化等）

④規制緩和（法的措置等）及び支援策（財政・税制・金融措置）に関する基本的事項

(2) 「実施方針」の策定、公表

「実施方針」とは、国、地方公共団体等が、個々の社会資本分野又は個々の事業毎に策定する「募集要綱」である。「基本方針」に基づき、以下の事項が盛り込まれることとされている。

- ①事業の選定に関する事項
- ②民間事業者の募集・選定に関する事項
- ③事業の適正かつ確実な実施の確保に関する事項

(民間事業者の責任の明確化等)

- ④施設等の立地、規模、配置に関する事項
- ⑤規制緩和（法的措置等）及び支援策（財政・税制・金融措置等）に関する事項

(3) 事業（者）の評価、選定.

国、地方公共団体等は、民間事業者の策定する事業計画等を以下の視点から適切に評価した上で、事業（者）を選定する。

- ①事業計画の確実性
- ②事業者の遂行能力（財務的基礎、技術的能力）
- ③公的支出の削減効果
- ④外部経済効果（環境や地域住民への影響等）

(4) 事業の実施

選定された民間事業者は、本来施設の管理者等が行うべき事業のうち、事業計画等において当該民間事業者が行うこととされた施設等の整備等を行うことができる。

(5) 公的支援措置等

「基本方針」及び「実施方針」に照らして、国、地方公共団体により民間事業者に対し、規制緩和（法的措置等）、支援策（財政・税制・金融措置等）等が着実に実施されることとされている。

VI 「日本版PFI」における資金調達方法

一般的には、投資事業に関する資金調達手法として、①コーポレート・ファイナンス、②プロジェクト・ファイナンス、③両者の組合せの3種類が挙げられる。

PFI事業は、事業規模が大きく、長期の償却期間を要するため、長期の借入が可能となるプロジェクト・ファイナンス手法が活用される場合も多い。

本手法をPFI事業に活用することにより、①当事者間の責任関係が契約上明確化・限定されるため、事業者が投資を決断し易くなる、②プロジェクト自体の与信力が高まる、等のメリットが期待できる。また、PFI事業の安定性を高めるためには、キャッシュフローを一元的に管理することが必要であり、エスクロー（信託）口座に元利返済準備金を積み立てる等の手法の積極的な活用が求められる。

VII 「日本版PFI」における事業破綻時の対応

「日本版PFI」による事業が破綻した場合における対応策としては、以下のとおりである。

(1) 基本的考え方

①事業破綻時の官民各々の対応策については、破綻事由毎に予め契約において、具体的かつ明確に取り決めておくことが原則である。

②契約において取り決める内容は、官民間の責任及びリスクの最適な分担が確保され、かつ、市場によって支持されるものであることが必要である。

(2) 具体的な対応

事業破綻時の具体的な対応策については、個別事業毎に異なるものの、事業破綻の事由毎に、以下の事項を予め契約で定めておくのが通常である。

①公的部門の事由による場合

事業破綻が公的部門の帰責事由による場合は、民間事業者は、契約を解除することができる。

また、民間事業者は、公的部門に対し、a)借入金等の負債の返済、並びに、b)事業会社の株主の出資分及び一定のリターンを含む価格での全資産の買取りを請求することができる（公的部門によるfull compensation）。

②民間事業者の事由による場合

民間事業者による契約上の義務の不履行（倒産等を含む。）が生じた場合には、以下の方法により処理される。

a)事業修復

事業の修復が可能な場合には、公的部門は、民間事業者に一定期間の事業修復の機会（c u r r e P e r i o d）を与える。また、当該事業者による事業修復が困難な場合等には、貸出人による介入権（s t e p - i n r i g h t）の行使が認められる。

事業の公共性が高い場合等には、公的部門による介入も一時的・緊急避難的に認められる。

b) 契約の解除

上記の事業修復努力にもかかわらず、プロジェクトが修復されない場合には、最後の手段として、公的部門は、民間事業者との契約を解除することとなる。この場合、公的部門は、事業継続の可否を判断し、事業の継続が不要である時は、当該事業の清算手続に入る。

また、事業の継続が必要な場合には、案件によって様々な対応が想定されるが、一般的には、破綻時における以下の条件を総合的に勘案の上、公的部門が一定の価額（注2）で事業資産を譲り受けることとなる。

- 公的部門から見た事業継続の必要性
- サービスの中断が受益者に与える影響
- 当該プロジェクトに既に投入された資金額
- 当該プロジェクトに対し今後投入される予定の資金額に与える影響
- 代替手段確保のための費用等

（注2）状況次第では、公的部門が民間事業者から応分の補償を受ける場合も想定される。

③不可抗力（f o r c e m a j e u r e）の場合

不可抗力により事業が破綻した場合には、事業の性格、保険付保の有無等を勘案の上、予め定めた適正な処理方法に従うべきである。この際、一定の条件下では、公的部門による負担が合理的な場合も存在する。

民間主導型インフラ研究会は、通産省の声がかかりで（株）富士通総研の光多長温氏を座長に組織され、平成9年10月以来英国出張も含めて鋭意研究活動されているもので、この度の自民党から議員立法の形で今国会に上程される「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」の要綱の発表に合わせて、日本版P F Iのあり方と今後の課題を提言した。

その中で、今後の課題として次のような意見を述べている。

Ⅷ 「日本版PFI」の今後の課題

「日本版PFI」を実現していく際に、今後早急に対処すべき課題は、以下のとおりである。

1 制度的課題の克服

(1) 早急な規制緩和による民間事業者への事業分野の開放

公共施設については、その整備・運営等を行う「管理者（注）」等が、公的部門（国、地方公共団体、公社、公団等）に限られている場合が多い。したがって、PFI事業に多様な民間事業者の参入を可能とするためには、こうした法的規制を早急に緩和・撤廃し、事業分野を民間事業者に広く開放すべきである。

(注)「管理者」が規定されている法律の例：道路法、港湾法、空港整備法、河川法、都市公園法、下水道法等

(2) 行財政改革の推進

民間事業者のPFI事業への参入を促進するためには、現行の公共支出等を重点化・効率化することにより、民間事業者と公的部門との事業環境をできる限り平準化することが不可欠である。英国でPFIが普及したのは、民営化等による行政組織の諸改革や財政支出の効率化が並行的に進められたことによるものである。したがって、「日本版PFI」をより効果的に実現させるためには、官民の役割分担を見直し、「効率的な政府」への転換を目指した行財政改革を平行して進めることが必要である。このため、財政支出の効率化、行政組織の簡素化等により、民間部門への業務移管を積極的に進めていくことが求められる。

2 必要な環境整備

(1) 実施方針の策定

多様な社会資本分野についての「実施方針」の策定「PFI推進法案」においては、政府全体で策定する「基本方針」を踏まえ、各省庁や地方公共団体等が、具体的事業の「募集要項」としての性格を有する「実施方針」を策定することとされている。このため、民間事業者の事業意欲を喚起し、具体的プロジェクトの成立を図るため、本法案が成立した場合には、可及的速やかに、「基本方針」に加え、「実施方針」が策定されることが不可欠である。特に、各省庁においては、地方公共団体の取組みを活発化させるためにも、地方公共団体に先駆け、各々の所管する多様な社会資本分野について、可能な限り、今年度中にも「実施方針」を策定すべきである。

(2) 先導プロジェクトの導入

「日本版PFI」の実現のためには、いくつかの有望分野について「パスファインダー（先導

役)」となるプロジェクトを早急に立ち上げ、具体的な事業を進めていく必要がある。こうした試行的取り組みが、様々な分野・地域において活発化することが望まれる。また、先導プロジェクトの導入を促進するため、その予備調査を行う民間事業者や地方公共団体等に対する支援についても検討すべきである。

(3) PFIに関する推進の整備

①「PFI推進委員会」のメンバー構成

「民間資金等活用事業推進委員会」（以下「PFI推進委員会」という。）は、PFI事業の実施状況を調査審議し、関係省庁等に意見を提出する場として、他方、民間事業者にとっては意見表明する場として、極めて重要な役割を担う機関である、このため、その委員の選定に当たっては、プロジェクト管理、金融、法務等の専門的知見を有し、かつ、第一線での実務経験のある民間人を積極的に登用すべきである。

②地方レベルでの推進体制の整備

英国では、PFIの推進のため、中央政府内の推進組織である「PFIタスクフォース」（別添5参照）を整備したのに加え、地方政府においても、地方政府の代表組織（Local Government Association）が、PFIの支援のため、「官民連携プログラム組織（4Ps: Public Private Partnerships Programme Ltd.）」を設立している。

これに倣い、我が国においても、「PFI推進委員会」との密接な連携の下、地方公共団体のPFIプロジェクトを推進する横断的な組織が早急に整備されるべきである。これにより、各地方の自主性や創意工夫を活かした社会資本の整備が可能となるとともに、新たな事業機会の創出を通じた地域経済の活性化が期待される。

(4) 事業に係るリスク軽減及び採算性向上のための制度整備

「日本版PFI」においては、従来の公共事業や第三セクター事業との差異を明確化し、民間事業者主導の原則を徹底することが重要である。しかしながら、こうした民間事業者主導の原則を遵守しつつも、事業に係るリスクを軽減し、採算性を向上させるためには、一定の支援措置が必要な場合もあると考えられる。特に、以下の措置について早急に検討を行い、「基本方針」及び「実施方針」等に最大限反映させていくことが重要である。

① 税制措置

税制措置については、例えば、割増償却等による減価償却期間の実質的短縮、固定資産税等の地方税の減免、事業資産を公的部門に譲渡する際の譲渡益課税の減免、等が有効であるとの議論がある。具体的な税制措置の在り方については、PFI事業により整備される社会資本が

公共性を有すること、施設等を最終的に公的部門に譲渡する場合があること等を十分踏まえ、検討する必要がある。

② 低利融資

PFI 事業は、事業規模が大きく、投資回収にも長期間を要することから、資金調達コストの低減を図るため、政府系金融機関等による低利融資制度の活用について検討する必要がある。特に、「総合経済対策」（本年 4 月 24 日、経済対策閣僚会議決定；別添 4 参照）において先行的に創設された、日本開発銀行及び北海道東北開発公庫による「プロジェクト・ファイナンス型 PFI 対応融資制度」については、民間事業者がこれを積極的に活用することが望まれる。

③ 公的部門による土地の手当て

大規模な PFI 事業の場合、民間事業者による土地の確保が困難な場合が多いことから、公的部門が土地を手当てする必要がある。

④ 事業期間内における継続的な予算措置

政策的に料金を低水準に設定せざるを得ない社会資本分野（廃棄物発電施設等）については、料金の差額分又はその一部に見合う額につき、国又は地方公共団体が民間事業者に対し、PFI の基本原則や現行の補助制度等との整合性にも配慮しつつ、一定の支援策を講ずることを検討する必要がある。

⑤ 出資

PFI は、あくまでも民間事業者主導を原則としていることから、公的部門からの出資は極めて限定的に考える必要がある。しかしながら、公的部門の支援意思の確認及び事業の円滑な推進のためには、一定の範囲内で、民間事業者に対し、国や地方公共団体が出資を行うことも有り得る。ただし、この場合においても、公的部門に関しては、その出資の意図が予め明らかにされることが必要であり、また、経営への過剰な介入や株主としての責任の範囲を超える債務の負担等が行われないようにすべきである。

⑥ 債務保証

民間事業者に対する公的部門による債務保証は、民間事業者のみでは負担できないリスクを軽減する手段として有効な場合もある。ただし、債務保証が行われる際には、PFI の基本原則が遵守されるとともに、その効果と必要性について、個別に十分吟味される必要がある。

(4) 民間事業者の入札コストの削減

民間事業者の参入を促進する観点からは、民間事業者が PFI 事業に入札する場合、その準備等に要する経済的・時間的なコストについて、可能な限り削減することが重要である。このためには、入札文書の標準化、公的部門における迅速かつ効率的な審査体制の整備等の具体的

施策を積極的に講ずべきである。

(5) P F I 専門家の養成

英国では、政府が P F I の研修プログラムを導入し、政府内の P F I 関係者を養成しているほか、民間事業者に対しても、各種セミナー等の P F I に関する知見を深める機会が用意されている。我が国においても、海外の P F I や B O T の事業に携わった者はいるものの、「日本版 P F I」の実施に必要な知見や経験を有する人材は不足しているのが現状である。したがって、効果的な研修プログラムやセミナー等を導入・開催し、官民双方において P F I の専門家を積極的に養成する必要がある。

(6) P F I 事業の導入が期待される「新エネルギー分野」への積極的な取り組み

特に、早期に P F I の導入が期待されている「新エネルギー分野」（廃棄物発電、風力発電等）については、電気事業者による電力引取り条件につき、今後とも環境特性を考慮した取扱いを継続するとともに、状況の変化に対応しつつ、継続的に見直しを行うことが望まれる。

例えば、風力発電については、近年、比較的採算性が向上していることを踏まえ、長期的な買取りを可能とするような購入メニュー（注）が設けられることが期待される。また、廃棄物発電については、出力が安定し、かつ、出力の調整が可能なものについては、電気事業者が、自ら新規に発電所を開発した場合の発電コスト（回避可能原価）相当を目安とした引取り価格とするよう、余剰電力購入単価の見直しが行われることが期待される。（注）電気事業者が、自家発電設備（風力発電施設等）から、余剰電力を購入する場合、その価格を電気事業者が自主的に発表しているメニュー。

以上が、研究会が今後の課題とする内容である。また、同研究会は、「日本版 P F I」は、民間事業者主導により社会資本の整備・運営等を行うという、我が国では前例のない、意欲的な試みである。これまでもそうであったように、その本格的な導入までには、今後も、いくつかの障害に直面することが予想される。しかしながら、そこで第一に求められることは、「日本版 P F I」の実現に向け、「パスファインダー（先導役）」となるプロジェクトを、早急に立ち上げることである。これらを実行していく中で、官民が互いに試行錯誤しながらも、直面する様々な問題について、連携して解決していくという姿勢こそが大切であるとしている。

民間事業者の多くは、P F I の導入を大きなビジネスチャンスと捉えており、早急な条件整備を強く望んでいる。公的部門は、こうした民間事業者の意向を十分尊重し、参入規制の撤廃、手続の明確化、支援策の構築等の総合的な環境整備に努めていく必要がある。また、個別の事業の担い手となる民間事業者においても、事業の企画・運営等において、最大限の英知を絞りつつ、独創的な手法を次々に

創出していくべきだとして、提言の終わりの言葉にかえている。

IX 日本版PFIを推進するために

英国のPFI推進の中心は、内閣であり、実務の中心は大蔵省である。今般、日本においてPFI推進の中心は、現在のところ通産省のように思える。この現象を、通産省の若手官僚の言葉をかりて言うのであれば、日本においてPFIを推進して省庁の権益を失うことも得ることも全く関係ないのが、通産省である。したがって、思い切った提案もできる。この言葉は、今後の日本のPFI展開について、頼もしいと思える反面、先き行きの心細さを感じるのは、筆者だけでないだろう。

現に、「PFI法案」は、今通常国会では、審議が時間切れとなり継続審議となっている。

1 日本版PFIの発端

日本版PFIの発端は、1997年に橋本首相が発表した「財政構造改革五原則」である。我が国の財政は、平成9年度末には、国債残高が254兆円、国と地方を合わせた長期債務残高が476兆円に上る。そして、今後到来する本格的な高齢化社会は、財政に対しても大きな負担を強いると見られている。例えば、年金、医療、福祉等の社会保障給付は大幅に増大していくことが予想されている。

このような環境の下で、橋本首相が財政構造改革五原則を発表し、財政の再建、健全化に取り組むことを打ち出し、11月には財政構造改革法が成立した。

財政構造改革五原則（1997年3月）

- (1) 財政構造改革の当面の目標は、2003年とする。財政健全化目標の閣議決定（財政赤字対GDP比3%、赤字国債発行ゼロ）は2005年までのできるだけ早期。
- (2) 今世紀中の3年間を「集中改革期間」とする。歳出の改革と縮減は、「一切の聖域なし」とする。「集中改革期間」中においては、主要な経費について具体的な量的縮減目標を定める。
- (3) 当面の平成10年度予算においては、政策的経費である一般歳出を対9年度比マイナスとする。
- (4) あらゆる長期計画（公共投資基本計画など）について、その大幅な縮減を行う。歳出を伴う新たな長期計画は作成しない。
- (5) 国民負担率（財政赤字を含む）が50%を超えない財政運営を行う。

また、この動きを受けて、公共事業実施官庁では建設費縮減に向けての取り組みを行っている。例えば、政府が平成9年4月に出した「公共工事コスト縮減対策に関する行動指針」では、公共工事コストを、少なくとも10%以上縮減することを目指し、計画から施工に至る4分野に対応して、数値目標を次のように定めている。

公共工事コスト改善目標

施策分野	数値目標
1 工事の計画・設計等の見直し	公共工事コストを少なくとも6%以上縮減する
2 工事発注の効率化	ことを目途に各省庁の行動計画に定める。
3 工事構成要素のコスト縮減	公共工事コストを少なくとも4%以上縮減することを目指す。(努力目標)
4 工事実施段階での合理化・規制緩和等	

注:平成8年度の標準的な公共工事コストに対しての比率を示す。物価変動要因は除く推計している。

出所:公共工事コスト縮減対策閣僚会議資料

バブル崩壊後の日本は、確実に体力の低下を来たしている。早期に金融機関の不良債権処理をしなければならぬと政府・金融機関自身が唱えながらききとして進まない。そんな中でも社会資本の整備は、国の発展の基盤として重要であり、長期継続的に取り組んでいく必要がある。しかし、財政再建優先に伴ない、その整備費用の負担について国が従来と同じように予算対応をとり続ける余裕はなくなっていると考えられる。

2 地方自治体の財政再建方針

国に合わせるように、地方自治体でも財政支出の見直しが進められており、その動きは次の5つの内容に代表される。

- (1) 再建目標期間中(2003年まで)に、地方の財政赤字を構成する大きな要因となっている交付税特別会計借入金や財源対策債等の特例的な借入金を圧縮し、地方の財政赤字を削減して、国及び地方の財政赤字対GDP比3%以下を達成する。その後、特別会計借入金15兆円、財源対策費6.5兆円をはじめ多額の地方の債務残高、ストックの縮減に取り組む。
- (2) 国・地方双方の歳出抑制につながる施策の見直し、地方単独施策の抑制等により、再建目標期間を通じた地方一般歳出の伸び率を、名目経済成長率以下とするよう努める。
- (3) 平成10年度以降、地方債の発行規模を抑制していく。
- (4) 平成10年度の地方財政計画において、国の予算において地方への負担転嫁が行われないこと、地方歳出に大きな影響を与える社会保障、教育、公共投資といった分野について、国・地方を通ずる歳出削減策が講じられることを前提にして、地方単独事業(投資)の伸び率を対9年度比マイナスとすることとしたい。
- (5) 各地方公共団体に対して、新たな行政改革大綱等に沿って、給与・定員の適正化、事務事

業の見直し、民間委託、外郭団体の整理縮小、公共工事コストの縮減等、徹底した行財政改革への取り組みを求める。

出所：自治大臣発言骨子（H9. 5. 9）

このように、地方においても、地方自治体の費用負担による公共事業の拡大は困難な情勢になっている。

公共事業関係費は、租税、国債、地方債、補助金、財政投融资で賄われている。これらは、すべて国民の税負担・年金基金の積み立て・郵便貯金がその財源である。長く続く不況感、一向に回復しない景況は、バブル崩壊後、日本の経済の仕組みは完全に変わってしまったことを政府・国民がようやく理解を始めた。今後必要とされる社会資本の整備にあたっては、国費、地方費で賄える公共事業の数を嫌がおうでも減らさなければならないことを、自治大臣自らが訴えたのだ。

3 これからの民間活力の利用

1983年臨時行政調査会最終答申を受けた経済対策閣僚会議で、公共事業についての民間活力導入の検討があり、86年には民活法（民間事業者の能力活用による特定施設の整備に関する臨時措置法）が制定された。

87年には、日本電信電話株式会社の株式売払収入の活用による社会資本の整備の促進に関する特別措置法（社会資本整備特別措置法）および民間都市開発の推進に関する特別措置法（民都法）そして総合保養地整備法（リゾート法）を制定。

89年には、民間事業者による老後の保健及び福祉のための総合的施設の整備の促進に関する法律（民老法）を制定。

市町村レベルの会館、スポーツ施設、ローカル鉄道、テーマパーク、遊園地、リゾート施設、老人福祉施設から、関西新空港、東京湾横断道路の国家的プロジェクトまで、多くの民活プロジェクトが花を開いた。

これらの民活プロジェクトの中心は、国（地方自治体）と民間企業が出資した第3セクターであった。この第3セクターを利用して事業を行うメリットとしては、次のようなことがあげられている。（官を第1セクター、民間を第2セクター、官と民の合弁事業を第3セクターという）

（1）大規模プロジェクトの実現

国や地方自治体の事業の場合は、国や地方自治体の税収や起債、補助金の限度に応じて事業規模が制限される。それに対して、第3セクター事業では地方自治体の資金に加えて民間企業の資金を導入できることから、港湾施設、工業団地、総合リゾート施設等の大規模なプロジェクトが行える。

(2) 事業経営能力の向上

第3セクター事業では、民間企業の持つ事業経営ノウハウ、人材、意欲などを利用することによって、事業の経営能力を向上させることができる。また、第3セクターは事業運営の機動性に優れている。国や地方自治体の事業の場合は、予算について議会の議決が必要なこと、補助金による事業では使途が制約されること、事業途中での計画変更が簡単でないことなど、機動的な運営は行いにくい。一方、第3セクターは自治体から独立した組織であって、事業経営を自身の判断で行うことが容易で、自治体等の単独の運営の場合と比較すると、機動的な事業経営を行いやすい。(但し、第3セクター事業の場合も、自治体の出資割合によっては議会の承認が必要となることがある。)

これらのメリットの実現が期待される背景としては、行政が持つ資金・信用、民間企業が持つ資金、経営や技術に関してのノウハウ、人材、事業意欲等が組み合わせることによって、相乗的な効果が生み出されるという期待があった。

4 第3セクターにみる民活事業の失敗

第3セクター事業、その多くが失敗だと評価されている。それは、次のような原因があると考えられる。

(1) 官と民との基本理念の違いからくる原因

第3セクター事業では、事業経営方針について、行政と民間企業の間理念のギャップが存在することが多い。例えば、行政は公益的な性格を追求するのに対して、民間企業は人材や資金を効率的に運用して、利益の拡大を追求する。本来、第三セクター事業では両者の特長を合わせて相乗的な効果を生むことが期待されていたが、十分に発揮されているとは言えない事例が多い。時として経営者不在と非難がある。経営の意志判断は、迅速性と連続性が要求されるものである。しかし、行政の出資比率が高く行政から社長がでている場合において、この経営原則が根底から揺らいでいるケースが多い。期待通りの効果が生まれえない現象と理由は、主に次のことがあげられる。

- ① 経営の大きな変化について、市町村議会の承認が必要となり、経営が後手になる。出資段階を含めて、何かと議会の承認がついて回るため経営者の権限に限りあり。役員会も形式論に終始する。資本と経営の分離が第3セクターは、不明確でかつ議会も理解していないケースが多い。
- ② 行政派遣の出向人事が優先し、プロパー人材が育たない。

設立準備時および設立後も、行政の関与度合いの強いプロジェクトに多く見られる現象。出向人材は、民間企業でも同様だが帰るところがあるという安堵感が、経営の危機感を減少

させており、プロパーの人材も育ちにくい。

(2) 利益と公益サービスのあり方からくる原因

国民宿舎の代替として設立された第3セクターのリゾート施設がある。ここでは、公益サービスを優先するため、開業以来利益がなく赤字続きである。稼働率も高く来客の評判も良い。しかし、赤字である。その原因は、設備投資が収入に比較して多額のため減価償却費が大きく利益で吸収できない状況になっている。

(3) 計画の曖昧さからくる原因

関西国際空港の対岸開発を目的に自治体と民間企業が出資した泉佐野コスモポリスは、企業誘致が進まず、用地買収の金利負担が嵩んで経営破綻した。

公民館、コンサートホール、診療所など本来行政サービスの一環として、税の住民還元として維持されるのが望ましいのに。言い換えれば、商業ベースで考えてはいけないものなのに民間資金を導入するために3セク方式を取ったものがある。

民間ベースでは、営利を目的とするためその採算性について、市場調査をはじめ需要予測もおこない慎重に検討される。その結果において総投資金額が決定される。

商業ベースでは、決して投資されないと思われるところに3セクの事業が良く見られる。当然、収益の状況は良くない。運営資金の不足に対して、株主である市町村からの追加支出もなく衰退の一途をたどっている。

5 新しい時代の民活、それがPFIだ

過去多くの第3セクターの失敗で、我々は大きな経験をした。しかし、その中でも成功している3セクも多くある。その特徴は、いずれも経営者が実在し、市場メカニズムと顧客を確実に掌握している。すなわち、成功している民間企業となんら変わらないということだ。資本と経営は分離されている。市町村が出資比率を多くもっているとき、議会は、経営者の退陣権を留保しているに過ぎない。また、公益サービスを優先させる必要のある例えば僻地診療所などのように事業収支が確実に赤字になる場合は、市町村が必要な収入支援をおこなっている。

こう書くと、読者諸氏は、前章の日本版PFIの理念に共通感をいただけたと思う。日本人は、伝統的に基本理念を考えることが下手で、現象面に左右されることが多いように思われる。特に、最近の新聞紙上でPFIの関係する記事を見るとその傾向は顕著である。民活すなわち大きな施設イコール大手建設会社の利益創出では経営面が疎かになって失敗する。それにもかかわらず。設備投資優先型の事業を企画しただけで、PFI事業と報道されているケースがある。本質を理解した上での行為と思えない商社・プラントメーカーのPFI専門会社の設立など、報道するマスコミ側にも責任の一

端があると思うが、日本は、言葉だけを弄び過ぎのきらいがある。

P F I は、資金調達スキームの総称であり、事業の名称ではない。税や財政に頼ることなく、従来の公共事業を民間資金すなわち営利事業を旨とする民間会社に委ねても、公益サービスの質・量とも住民の満足が得られる事業の資金調達方法である。

また、それは、発展途上国で見られる発電所や高速道路、コンビナート建設など公共事業のBOTやプロジェクトファイナンスでもないことは、明らかだ。そしてそこには、政治家の介在、談合、行政との悪癒着など無縁の世界である。

次章で、本場英国で、筆者が学んできたP F Iの本質を一人でも多くの読者に理解してほしいと願っている。

X 日本版P F Iにおける資金調達（ファイナンス）方法

1 プロジェクト・ファイナンス

一般的には、投資事業業に関する資金調達手法として、コーポレート・ファイナンス、プロジェクト・ファイナンス、両者の組合せの3種類が挙げられる。P F I事業は、事業規模が大きく、長期の償却期間を要するため、長期の借入が可能となるプロジェクト・ファイナンス手法が活用される場合も多い。

プロジェクト・ファイナンスの特徴としては、次の4点が挙げられる。

- (1) 債務の返済原資を当該プロジェクトが生み出すキャッシュフローに限定し、その担保も原則的にプロジェクト資産に限定。
- (2) 出資親会社からの追加的な支援（一定額までの追加出資や融資）を要求する場合であっても、事前に負担額の上限を定める（限定性）。
- (3) 融資を行う金融機関は、事業リスクを合理的に分担し、契約上の規律と契約当事者の契約遂行能力を厳密に審査の上、契約においてそれらを規定。
- (4) コーポレート・ファイナンスとは異なり、キャッシュフローを生み出す枠組みを構築するノウハウ等を有していれば、小規模企業でも資金調達が可能。

2 新プロジェクトファイナンスのメリット

プロジェクト・ファイナンスをP F I事業に活用するメリットは、以下のとおりである。

(1) 投資の決断を促す事業環境の創出

プロジェクト・ファイナンスでは、事業の構造とリスクが明確に定義されることから、契約当事者間の責任関係も事前に明確なものとなる。これにより、関係者にとっては、責任の範囲が限定され、投資を決断し易い環境が生まれる。

(2) 能力と意思のある限定的な投資家から成る与信力のあるプロジェクトの形成

PFI事業の主体は、通例、事業遂行能力と意思のある数社の企業に自ずと限定されることとなり、プロジェクト自体の与信力の向上に繋がる。

(3) 土地担保融資からの脱却と新しいファイナンス市場の創出

土地担保融資に依存する傾向が強かった、従来の民間金融機関のファイナンス手法に限界が露呈しつつある中で、プロジェクト・ファイナンスの活用は、実質的に収益を生み出す施設や契約を担保とすることに着目した新たな資金貸出市場の創出をもたらすものとなる。

3 PFI事業に対する具体的なファイナンス手法

PFI事業における資金組成としては、出資者が払込む自己資金と、主に融資で賄われる借入金から成る。将来的には、資本市場から資金を導入することも考えられる。

PFI事業の資金組成の形態は、事業内容毎に異なると想定されるが、PFI事業の持つリスクとファイナンス方法との関係を整理すれば以下のとおりである。

(1) 完工リスク

施設等が当初の予定期日に完成せず、事業遂行が不可能となるリスクのこと

以下のような事業においては、完工リスクを低くすることが可能であり、プロジェクト・ファイナンスを活用する機会も多い。

- ① 設備投資部分よりサービスの提供に比重がある事業
- ② 施設等の建設・設置に係るリスクが比較的小さな事業

他方、完工リスクが高い場合は、完工までの間、自己資金とコーポレート・ファイナンスとの組合せにより事業を進め、完工後、事業のキャッシュフローが見通せるようになった段階で、コーポレート・ファイナンス部分をプロジェクト・ファイナンスに置き換えていくという手法も有効。

(2) キャッシュフローの安定性

事業が生み出す将来のキャッシュフローの変動によって資金供給者が負担するリスクのこと。民間事業者が公的部門から事業委託を受け、かつその支払が安定している場合には、将来の収入は相当程度安定的であり、キャッシュフローリスクは低い。このような場合、自己資本比率を低くしたプロジェクト・ファイナンスが可能となる。他方、市場リスクを取ることを前提とした独立採算の事業では、将来のキャッシュフローリスクは相対的に高くなる。こうした場合、将来的なキャッシュフローに不安定要因が入るため、一定の水準以上の自己資本比率を確保すること等が必要となると考えられる。

(3) キャッシュフローの一元管理の必要性

PFI事業における債権保全を確実なものとするためには、事業から得られるキャッシュフロー

を、関係当事者とは別の第三者が独立的かつ一元的に管理することが必要となる。このため、エスクロー（信託）口座に元利返済準備金を積立てる等の手法を積極的に活用することが求められる。